









Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115496978>





CAI  
AG  
-063

Government  
Publications

69



# Opinions

Office of the Auditor General  
Vol. 11 No. 1 1993

## Opinions

### Principal

John Zegers

### Editors

Pat Forsberg

Leslie Goddard

Ann Wesch

### Associate Editors

Christine La Salle

Lucien Quinty

### Photographs

Mark O'Connor

Ann Wesch

### Desktop Publishing & Graphics

Linda Gaspar

Yvonne Pratt

### Production Assistants

Pat Davis

Lynda Sayer

### Translators

Thérèse Dion-Renaud

Louiselle Gagnon

Christine La Salle

Carolina Rott

John Zegers

### Editorial Advisor

Michael McLaughlin

### Printer

M.O.M. Printing

*Opinions is published by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:*

**Opinions**, Stop 11-13  
Office of the Auditor General of  
Canada  
240 Sparks Street, West Tower  
Ottawa, Ontario  
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 11 No. 1

## Contents

|  |    |
|--|----|
| <i>Reflections</i>   | 1  |
| <i>What was said and written by the media, and by others -- Reactions to the Auditor General's 1992 Report</i>   | 2  |
| Reports and Communications Principal John Zegers examines the reaction of not only the media but other groups and individuals.   |    |
| <i>1992 Tabling Day</i>  | 8  |
| <b>Opinions</b> editor Ann Wesch chronicles the events of tabling day.   |    |
| <i>Making a difference for Canadian taxpayers</i>  | 10 |
| Principal Dan Rubenstein puts together an overview of Auditor General Denis Desautels' remarks at the annual Staff Briefing Day.   |    |
| <i>Sharing technology--The Electronic briefcase in the GAO</i>   | 13 |
| Principal Mark O'Connor and former <b>Opinions</b> editor Leslie Goddard explore the partnership the Office of the Auditor General has formed with the General Accounting Office (GAO).        |    |
| <i>Re-engineering and the audit professional</i>   | 16 |
| Director Bill Johnston and Principal Eric Anttila examine the concepts of re-engineering and then discuss what re-engineering could mean in terms of auditing.                                 |    |
| <i>Cutting down on the reporting phase -- Results-oriented reporting: the continuous report writing method</i>   | 21 |
| Director Michael Ryan describes the continuous report writing process using two examples to illustrate — the Australian National Audit Office and the Office of the Auditor General of Canada. |    |
| <i>Herbert Balls</i>   | 25 |
| <i>Listing of speeches and presentations</i>   | 26 |
| <i>Opinions readership survey</i>  | 27 |





# Reflections

In this issue of **Opinions** you'll find articles dealing with our recent annual Report to Parliament and with the important role that technology plays in the work of this Office. That's appropriate, because the Report was the product of new technology which has made for an easier and less costly publication of the Report. It was the first one produced using some new and very advanced hardware and publishing software acquired last year. For more than 10 years, the 600 plus pages in English and in French versions, have been produced using a variety of electronic publishing systems. The Report is also available on computer diskettes and on CD-ROM discs containing 12 years of annual Reports. This hi-tech tradition reflects the fact that the Office of the Auditor General of Canada has long been a user of advanced technology both in auditing and in the reporting of audits results. Our auditors have been using microcomputers to access financial transactions in government computers for many years. The Office was an early user of microcomputers and their software, some of which was developed by the Office and subsequently has been distributed around the world to other users. The Office was also one of the first in the public service to introduce electronic mail, now the standard communications vehicle within the Office.

But the 1990s are a different period with different technologies calling for development of new and different work styles. E-mail played an important role in this Office in the 1980s as the first step towards a comprehensive



interconnected communication network. Now that we have a fully-networked head office and data connections to our regional offices, I believe we may now reasonably contemplate the "re-engineering" of audit approaches and the development of systems to support them. New systems and tools that we will develop will make audits less costly by making the collection, use and electronic filing of audit information into audit knowledge bases easier. Other systems will make auditing more effective by helping auditors use these audit knowledge bases, to develop audit observations, conclusions and recommendations that will be both more broadly based and yet more sharply focussed.

New information technology innovations will also help us communicate the resulting audit knowledge more effectively. The format of our report might well evolve towards an electronic format containing audio and video elements as well as the traditional text and fixed graphical components. It will provide easy

access, first to a succinct summary document, and then elaborating electronically into additional explanation and evidence. This more effective reporting process will help us to make our message more accessible and persuasive and thereby contribute to the improvement of federal government management.

L. Denis Desautels, FCA



# What was said and written by the media, and by others – Reactions to the Auditor General's 1992 Report

by John Zegers, Principal, Reports and Communications

*Auditor General Denis Desautels tabled his second annual report in the House of Commons on 24 November 1992. In the following article, based on an analysis of media coverage, John Zegers examines the reaction of not only the media but other groups and individuals who responded to the Report within a day or two of the tabling.*

Many months of auditing work culminated in the tabling of Auditor General Denis Desautels' second annual Report to the House of Commons on 24 November 1992. The Report, a volume of some 600 pages including 25 chapters on comprehensive audits, studies and other audit observations, stimulated considerable reaction from the media. This year there was also immediate reaction to the Report's contents by some ministers, Members of Parliament and parliamentary committees.

---

## Response to Chapter 1: Matters of Special Importance and Interest

---

Journalists picked up on several of the ideas the Auditor General expressed in Chapter 1, "Matters of Special Importance and Interest", which focusses on issues the Auditor General believes are fundamental to achieving accountability in government and to enhancing our national institutions.

Stewardship of the national debt is one of the matters he discusses. He feels we need to find ways of improving the government's financial disclosure to Canadian taxpayers to help them better understand and assess the significance of the deficit and debt. He refers to his suggestion in his 1991 Report that the government prepare and publish a "scorecard" to tell Canadians how it has performed in carrying out its action plan for deficit reduction. Stating that the government has given no indication that it intends to publish such a scorecard, he adds, "I remain convinced that it should". The Globe and Mail editorial of

26 November said: "Mr. Desautels... has wise things to say about making government more accountable to Parliament for its expenditures. But the Auditor General's most urgent insights are on the problem of government finance: the national debt. To put the danger in sharper relief, he renews his suggestion of a regular 'scorecard' to update the public on Ottawa's progress in reducing its budget deficit. This is an excellent idea – and one that the government has shown no sign whatever of adopting." The editorial builds on the idea of a scorecard and suggests a variation: "Mr. Desautels should take his own suggestion and begin producing an Auditor General's scorecard. Published quarterly in national newspapers and magazines, with plain language and easy-to-understand charts and graphs, such a report would inform Canadians of the seriousness of the debt problem – and chasten governments foolish enough to neglect it. The Auditor General thinks that Canadians should have a better understanding of the debt. Here is his chance to teach them."

The Auditor General discussed the scorecard at length in an interview with journalist Don Newman on the program "Capital Report" (CBC Newsworld). Global Television also editorialized the scorecard (Jane Gilbert – "A few thoughts about keeping score"), encouraging the public to keep a scorecard regularly on government performance.

Journalist Michel Audet of Quebec's Le Soleil (26 Nov.) also supported the idea of a scorecard: "The auditor proposes that the government use simple indicators that would allow the population to measure progress in the management of public funds. It is a proposal that the federal government should implement immediately."

A second "matter of special importance and interest" raised by the Auditor General is truth in budgeting. On this topic, The Financial Post (28 Nov.) wrote: "Playing square with Parliament means playing square with the taxpayers. The Auditor General stresses the need for 'fresh dialogue between government and taxpayers': that's sound advice for this and any government." Michel Audet of Le Soleil (26 Nov.)



also expressed agreement in an article appropriately entitled “For more openness”: “At the risk of appearing a bit naive, the auditor believes, and rightly so, that greater openness could even help the government....The federal government has everything to gain by implementing these recommendations and by providing more objective information on the cost of public services. Better knowledge would be the beginning of wisdom for many citizens who believe that governments’ resources are unlimited.”

Several editorials expressed the view that one way to improve the timeliness of information and the motivation for change would be to establish periodic reporting by the Auditor General in place of annual reporting. The Edmonton Journal (26 Nov.) noted: “Things would change if the auditor general could investigate and report publicly when he or she has come up with specific issues of public concern. This would be a more genuine check on government spending than occurs with the bulky annual Report.” In an editorial entitled “Once a year not good enough” (26 Nov.), The Ottawa Citizen affirms: “There is a better way to hold the government accountable: replace one afternoon of publicity with several throughout the year. The auditor general should be free to report spending abuses when they happen, not months later. Digesting abuses in bite-sized chunks, MPs and the media could focus on specifics and solutions....Above all, the government would have to deal with being embarrassed regularly instead of just one Tuesday a year.”

Gordon Grant of The Ottawa Sun (27 Nov.) suggests periodic reporting and more: “A suggestion: have the Auditor General report every couple of months and name those responsible for waste — like signing leases that are obviously dreadfully expensive. Then have these people appear before a parliamentary committee to justify their actions.” In a variation on the periodic reporting theme, Claude Masson in La Presse (26 Nov.) suggests an update every three months on what corrective actions have been taken: “Every three months Mr. Desautels should make public the progress of federal government departments and agencies in implementing the recommendations made in his annual Report. Strict discipline must be established because delinquents waste millions of our collective funds every year.”

---

## Response to the audits and studies

---

Tax loopholes, loan guarantees, emergency preparedness, the Canadian Forces Reserves, energy

megaprojects and payments to employees under the Work Force Adjustment Policy: these were the six issues that dominated media reaction to the Auditor General’s 1992 Report.

---

## Tax loopholes

---

“Millions slipping through tax net” The Calgary Herald (25 Nov.); “Hundreds of millions lost to tax havens” The Ottawa Sun (25 Nov.); “Loose rules let firms avoid taxes, report says” The Financial Post (28 Nov.) — such were the newspaper headlines spotlighting the tax loopholes issue. Not a chapter on its own, the tax loopholes issue was an audit note included in the chapter on “Other Audit Observations”, which reports individual matters that come to the attention of the Office of the Auditor General during financial and compliance audits of the Public Accounts of Canada, Crown corporations or other entities or during our comprehensive audits. The matter was reported in a five-page section of the chapter and was followed by a five-page response from the Department of Finance, the department responsible for tax policy. Current tax rules on interest deductibility, foreign-source income and foreign affiliates allow corporations to structure transactions to avoid the payment of income tax and to frustrate the general intent of the law. In the opinion of the Auditor General, tax arrangements for foreign affiliates are costing Canada hundreds of millions of dollars in lost tax revenues.

Editorial comment was forceful. The Montreal Gazette’s editorial (27 Nov.) entitled “Tax the money-shufflers” stated: “Canada lets corporations escape hundreds of millions of dollars by shuffling money between various countries. Anyone who has been paying attention knows that corporations’ share of total taxes paid in Canada has dropped since 1984 while individuals’ share has risen. That is irritating enough. But what Mr. Desautels describes is much worse. The tax rules are so loose that companies can, for example, shift the income of Canadian corporations into offshore tax havens. They can bring income back from the offshore subsidiaries in the form of tax-exempt dividends. They can even, for Canadian tax purposes, deduct interest costs incurred during these neat switch arounds.” And under the title “Snookered”, The Toronto Sun editorial (25 Nov.) stated: “Desautels has spelled out the kind of expensive oversight that convinces us governments believe ‘deficit reduction’ is just a catchy phrase for speechmaking. Here’s the latest: the Canadian income tax system has lost hundreds of millions of dollars thanks to gaping loopholes in offshore tax rules. The



kicker is that in 1987 the feds promised to plug those loopholes.”

---

## Loan guarantees

---

The 1992 Report included a chapter on the Department of Finance’s oversight of federal loan guarantees. Loan guarantees are one of the instruments the government uses to promote economic activities it favours. A government loan guarantee is a guarantee to a lender that, if a borrower defaults, the government will repay the amount guaranteed, subject to the terms and conditions of an agreement. By providing access to capital on favourable terms, the government in effect provides a subsidy. Media reaction to this chapter was strong. The news articles carried such headlines as “Tories not following own guidelines for lending – Desautels” Halifax Chronicle Herald and Halifax Mail Star (25 Nov.); “Ottawa breaking own guidelines on company loans” The Montreal Gazette (25 Nov.); “The auditor questions loans like those granted to Canadian Air” La Presse (25 Nov.); “Westray got 103% of needs” Halifax–Dartmouth Daily News (25 Nov.); “The Auditor General questions the effectiveness of loan guarantees” Le Devoir (25 Nov.). Editorial comment also was significant. A Vancouver Sun editorial wrote (26 Nov.): “The government also misleads Parliament, though not necessarily maliciously. Loan guarantees, for instance, whether they be to Canadian interests or to foreign governments, are reported as though there is no risk of default. Millions of dollars are added to the debt each year because politicians in years past had approved such guarantees without really weighing the consequences.” A Financial Post editorial (26 Nov.) stated: “The AG also referred to the ease with which Ottawa issues loan guarantees....Too often, there is little attention paid to the fact that if the borrowed money is not paid back, the government, as guarantor, is on the hook. That means the taxpayer pays.” The Daily News of Halifax devoted its entire editorial to this issue on 26 November: “The murky financing of Westray’s Pictou Co. coal mine by governments is of particular interest to Nova Scotians, but the national picture of federal–provincial guarantees to corporations is no less disturbing, as Tuesday’s auditor general’s report revealed. These generous dispensations of the taxpayers’ millions of dollars for essentially private projects resulted in the mine owned by politically savvy Curragh Inc. getting not just most of its start-up costs paid for, not just all of its costs, but 103 percent in combined federal and Nova Scotia government aid.”

---

## Emergency preparedness

---

“Canada’s emergency–response planning system is a disaster waiting to happen”, affirms Peter Stockland in his Toronto Sun article (25 Nov.) on emergency preparedness as reported by the Auditor General. Many headlines on emergency preparedness tended to be dramatic: “Emergency plans alarm sounded” Halifax–Dartmouth Daily News (25 Nov.); “Canada warned it’s ill prepared for catastrophe” The Toronto Star (25 Nov.); “Major catastrophe around the corner” The Ottawa Sun (25 Nov.); “Auditor–general finds we’re fortunate the earth has not moved in BC” The Vancouver Sun (25 Nov.); “In case of emergency, don’t call Ottawa, says auditor general” Vancouver Province (25 Nov.). Some headlines, however, were more matter–of–fact: “Emergency plans are lacking” La Presse (25 Nov.); “Emergency planning criticized” The Edmonton Journal (25 Nov.). The Auditor General reported that, in general, long–standing problems in federal emergency planning are not being addressed within a reasonable timeframe. The Auditor General expressed concern that the delays in developing co–ordinated plans for major emergencies will reduce the speed of the emergency response, which is a critical factor in saving lives and protecting property. In the opinion of the audit office, the delays are the result of several factors, including interdepartmental jurisdictional disputes, allocation of resources to other priorities, the complexity of co–ordinating plans with the provinces and a lack of sense of urgency. The Report also notes that the information provided to Parliament on the status of emergency preparedness on a government–wide basis is inadequate.

---

## The Canadian Forces Reserves

---

The Report chapter on the Canadian Forces Reserves, Department of National Defence, notes many problems in this group, an essential component of the armed services. It will represent 46 percent of Canadian Forces personnel by the year 2000 but now provides only limited military capability: human resource management processes and systems do not respond to the part–time nature of the Reserves; turnout of reservists for training and in emergencies is not reliable; occupation, training and promotion standards are disconnected from operational requirements, and training and promotion standards are not enforced; there are problems with the acquisition of supplies,



equipment and facilities; accountability for Reserve performance is inadequate. Journalists summed up these problems in various descriptive headlines: “Reserve forces top heavy, costly and ill-prepared” The Windsor Star (25 Nov.); “Reservists found to be out of step with demands of job facing them” The Ottawa Sun (25 Nov.); “Militia reserves blasted” The Vancouver Sun (25 Nov.). This chapter, and the other two chapters on Defence, were summarized in a one-page article by Glen Allen in Maclean’s magazine (7 Dec. 1992) under the title: “The thin bottom line – the auditor general targets the military.”

In addition to extensive news coverage, the Reserves attracted editorial comment. Douglas Fisher, senior parliamentary columnist for the The Ottawa Sun, comments under the title “Spendthrifts” (27 Nov.) on several issues, including the Reserves: “Despite many inquiries and reports over several decades of inadequacies in training and the equipment of our ‘reserve’ military forces (what are often called ‘the militia’) there has been scant improvement; the imbalances in members and training between officers, NCOs, and ordinary soldiers, sailors and airmen remain glaring; so is Parliament’s failure to enact a policy to deal with employers of reservists. The inadequacies make foolish the recent defence policy line that the reserves are now a key element in the so-called ‘total force concept’, that was developed to make savings.”

---

## Energy megaprojects

---

The audit of energy megaprojects assisted and funded by the Department of Energy, Mines and Resources also attracted a great deal of attention. The audit office’s observations on the three megaprojects studied pointed to some fundamental weaknesses: lack of a comprehensive set of clear and measurable objectives; inadequate co-ordination of benefit monitoring; deficiencies in the follow-up of environmental assessment recommendations and commitments; continuing gaps in effectiveness measurement; and limited and poor reporting to Parliament and the public in Part III of the Main Estimates. Newspaper headlines again went from bland to dramatic: “Energy policies found lacking” according to The Edmonton Journal (25 Nov.); “Big projects, little planning; millions squandered: a federal audit” says The Toronto Sun (25 Nov.); “Spending on oil projects down the pipe” says The Ottawa Sun (25 Nov.); “Watchdog slams feds’ megadeals” said The Edmonton Sun (25 Nov.). Editorial comment was less frequent on energy megaprojects. In its editorial “Tory Waste” The Toronto Star (26 Nov.) noted: “Megaprojects, such as

the oil upgrader at the Alberta–Saskatchewan border, were also plagued by poor management. Taxpayers are on the hook for \$3.7 billion, yet politicians are out of the loop on job-creation follow-up, project planning, and analysis of value for money.” Columnist Terence Corcoran in The Globe and Mail (27 Nov.) commented: “There are better ways to spend time than wandering into an international tax-law jungle looking in the dark for a couple of hundred million dollars that may or may not be there. Better, for instance, to examine the \$2.7 billion Ottawa is providing for Hibernia, money that most MPs enthusiastically approved — even though the Auditor General suggests that the purposes of the megaprojects are not clearly defined, and even if they were, there is no reliable information as to whether benefits are actually achieved. Other megaprojects Ottawa has committed to under dubious conditions include two heavy oil upgraders (\$800 million), the Vancouver Island pipeline (\$150 million) and the OSLO oil sands project (\$46 million so far).”

---

## Payments to employees under the Work Force Adjustment Policy

---

The audit that attracted the most attention in the electronic media, and much attention in the press, was the audit of payments to employees under the Work Force Adjustment Policy. These payments are referred to as “payments in lieu” or “cash-outs”, although television journalists referred to them more frequently as “payouts” or “buyouts”. The audit found that some 32 percent of the 396 payments examined were well founded and in keeping with the intent and letter of the policy; 35 percent were judged to be without foundation; and 29 percent were called into question, given the reasons for and the circumstances in which they were made. “Ottawa has botched some of its voluntary retirement programs,” Bill Casey on CBC television reported. The Ottawa Citizen’s David Pugliese’s article on 25 Nov. was headlined “Severance spending spree — PS workers dumped, rehired at taxpayers expense”. Other headlines were less dramatic and less specific: “Lay-off payout plan called waste of money” Hamilton/Burlington Spectator (25 Nov.); “Golden handshake fiasco cost a bundle” The Toronto Sun (25 Nov.). Several editors and journalists chose to focus on this issue. A Toronto Star editorial (26 Nov.) entitled “Tory Waste” said: “More than \$200 million may have been misspent on buying out civil servants — at least 800 of whom returned to the federal payroll....” The Ottawa Citizen’s 26 Nov. editorial, “Accountability — So this is good

government” states: “Prime Minister Brian Mulroney and his colleagues owe taxpayers a complete accounting for what Desautels reported. Who is responsible for the foul-ups and what is going to be done to correct the situation? For instance: ...How does the government plan to prevent the misuse of severance benefits for public servants? More than two-thirds of payments worth \$325 million over the past six years are questionable or without foundation. And hundreds of the 13,000 employees affected since 1986 ended up back on the government’s payroll. Will those responsible for such mismanagement be disciplined?”

---

## Media attention to other audits and audit issues

---

The six issues detailed above were the most talked and written about. However, media attention was not limited to them. Other chapters or issues which also received considerable attention from the media were the following:

- **GST** – the high cost of launching it, the continuing problems in administering it and the fact that the total cost has never been reported to Parliament;
- **Department of National Defence** – high costs resulting from the government’s “buy-in-Canada” policy, budget overruns, unmet deadlines, and a cumbersome and expensive system for buying military equipment;
- **Department of Indian Affairs and Northern Development** – problems in the management of Indian forests and establishing federal government costs related to the Manitoba Northern Flood Agreement;
- **Department of Public Works’ lease–purchase agreement for the Louis St–Laurent Building in Hull, Quebec** – unnecessarily high costs, poor use of information and the Department’s taking on all the responsibilities and liabilities of ownership of the building without actually owning it;
- **Royal Canadian Mounted Police** – problems in the management of human resources and the large gap between the negotiated cost base and actual cost of providing contract policing services.

---

## MP, government and departmental reaction to media coverage

---

In several instances, reaction to the media coverage was swift. The reaction came, in some cases, from departmental senior staff and in others from Members of Parliament, ministers and parliamentary committees.

In the case of the Reserves, the day after the Report tabling several militia commanders were interviewed on the electronic media’s national networks and were quoted in the press. For example, in Calgary, Colonel John Fletcher, Commander of the Alberta Militia District, took issue with criticism of his reservists’ ability or willingness to serve. “I can only speak for Alberta, but my effective parade strength is 1,404. Of these, 68 are in Croatia and 38 are in Cyprus,” he said, adding: “There is no question reservists’ skills are limited by the time they are able to train. Once trained, however, they easily meet regular force standards.” Major General John MacInnis, Commander of Land Force Atlantic Area, responded differently. He vows that the shortcomings highlighted in the Auditor General’s Report will eventually be solved. “That’s my mandate,” he said. “I can recognize that the auditors have noted problems, and I’m here to fix it. The Defence Department recognizes a lot of discrepancies between regular forces and militia and we’re setting about fixing them.”

The lease–purchase agreement for the Louis St–Laurent Building in Hull, Quebec caused Liberal Member of Parliament Don Boudria to react immediately. Mr. Boudria has led the Opposition’s attack on several controversial leasing deals in recent years. He insisted the Minister of Public Works must justify these deals and explain the Department’s overall leasing strategy. He said he will ask the Commons Consumer Affairs and Government Operations Committee immediately to put the latest deal on its upcoming agenda and call the Minister to defend it.

The chapter on the audit of the Goods and Services Tax start–up costs caused Revenue Minister Otto Jelinek to react with exasperation, shortly after the tabling of the Report. He told a news conference, “I look at these headlines and what’s irritating to me about them is that it kind of gives the impression that we’ve gone over budget or we’ve lost control of the cost of the GST. Nothing could be further from the truth.”



The reaction that touched off both a spate of media coverage and a number of counter-reactions was that of Finance Minister Don Mazankowski to the tax loopholes issue. The Minister denied there were tax loopholes, but Opposition Members were not convinced. Mr. Mazankowski told the Commons that what was being called tax loopholes were in fact an “incentive to encourage economic growth and activity”, and that the tax break for foreign investments by Canadian firms is good for the economy. He added that the Auditor General has no proof that hundreds of millions of dollars are being lost. Liberal Member Jean-Robert Gauthier, Chairman of the Public Accounts Committee, asked “Why is the government giving tax breaks to corporate agencies in Hamilton, Bermuda and not in Hamilton, Ontario?” Liberal Deputy Leader Sheila Copps told the Commons that the Minister was ignoring the evidence of the Auditor General, and she accused the Tory Government of allowing a “legally sanctioned tax ripoff”. When questioned by reporters on Mr. Mazankowski’s comments, Auditor General Denis Desautels said his estimate of the tax loss was a conservative one and noted the federal government hasn’t been enforcing its tax dodge rules. Three days after tabling, The Globe and Mail (27 Nov.) published an article by Alan Freeman of the Parliamentary Bureau, entitled, “Mazankowski, auditor still at loggerheads”. The journalist reported that, although Mr. Mazankowski had told the House of Commons repeatedly that the Auditor General’s allegations were “unsubstantiated”, he had appeared to soften his tone. Mr. Desautels did not back off his allegations, however: “I have no doubts about our credibility,” he told reporters earlier in the day, after the issue was raised at a Commons Public Accounts Committee meeting. “We have lots of documentation. We based what we said on very exhaustive research.”

Reaction from parliamentary committees to certain issues in the annual Report was also rapid. The Public Accounts Committee (PAC) held a planning meeting two days after the Report tabling to schedule hearings on certain chapters and issues. As a result of that meeting’s deliberations, the Committee tabled a short report to the House the same day recommending that the Auditor General and the Department of Finance meet as soon as possible to clarify their respective positions on the audit note dealing with tax loopholes. The Committee also immediately scheduled two hearings on the issue for 8 and 10 December, two weeks after tabling.

Other committees have asked the Auditor General to appear: the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs asked him to attend on 1 December, only a week after tabling, to discuss all the issues regarding the Department of National Defence that were raised in the 1992 Report. The Standing Committee on Finance’s Sub-Committee on International Financial Institutions requested that the Auditor General appear on 8 December for a hearing on this year’s Report chapter on Canada’s participation in the Bretton Woods Institutions and the European Bank for Reconstruction and Development. Such quick response to the 1992 Report is encouraging for the Auditor General and the Office.

Few journalists this year commented on the Auditor General himself, Denis Desautels. One of the exceptions was columnist Douglas Fisher of The Ottawa Sun (27 Nov.). Fisher warned: “Do not be deceived by reports the newish auditor general of Canada has come on softly, trying to be more a gentle guide than a correcting challenger to the Mulroney Government. His vocabulary’s less bristling and there’s philosophizing on matters like informing the public and minding the public debt; nevertheless, this report is a harsh indictment of too much spending and it opens up the grossness and variety of federal administrative follies.”✚

# 1992 Tabling Day

by Ann Wesch, Editor, Reports and Communications

Auditor General Denis Desautels tabled his second annual Report to the House of Commons on Tuesday, 24 November 1992. Tabling day 1992 followed much the same format as previous years.

The report was tabled at 2 p.m. in the House of Commons. Until tabling, the day was taken up with three events — a Public Accounts Committee (PAC) in-camera hearing, a Member of Parliament preview, and a media lock-up.

## Media lock-up:



Turnout at the media lock-up was good. Over 80 journalists and technicians attended. The lock-up was held once again in Room 200 of the West Block.



It is now a familiar sight to see banks of computers set up for wire services staff.



Journalists trickled in after the 9 a.m. start and began the mammoth task of digesting the several hundred pages of the annual Report.



By noon photographers and camera operators arrived to shoot footage as television reporters began their reports for the evening's news.



As well as the annual Report, journalists used the main points booklet and many viewed the annual Report video. OAG text search was available and the chapter authors were on hand to provide additional explanations.



## Members of Parliament preview and in-camera hearing:



*In the Centre Block, the Public Accounts Committee hosted a confidential preview of the annual Report and held an in-camera hearing to obtain an overview of the Report from the Auditor General and his two audit operations deputies. The Office provided administrative support, supplying both the Report video and OAG text search services.*



*During the in-camera hearing, Auditor General Denis Desautels and Deputy Auditors General Larry Meyers and Raymond Dubois provided an overview of the Report and responded to the questions of Committee members and other MPs.*



*There was much interest in the chapters on the Department of National Defence and the responsible auditor, Tom Hopwood, was called to the table to answer MPs' questions.*



*The preview gives Members of Parliament and their research staff an opportunity to become familiar with the major issues, some of which they subsequently bring up in Question Period after the Report is tabled.*



*MPs come and go to the preview. However, copies of the annual Report do not leave the committee room. Research staff must stay in the room until tabling.*

# Making a difference for Canadian taxpayers

*by Denis Desautels, FCA, Auditor General of Canada and Dan Rubenstein, Principal, Reports and Communications*



*On Friday, 20 November, all Ottawa staff were invited to attend a briefing on the 1992 Annual Report and other Office activities. Auditor General Denis Desautels discussed chapter 1, organizational matters, Office priorities and the future. Principal Dan Rubenstein has put together an overview of the Auditor General's remarks.*

Today is the one time during the year when everyone is gathered together to celebrate the tabling of another annual Report. This event is very important for an organization like ours, which is so focussed on a particular product and on a particular day.

First, I would like to start by congratulating all of you for having produced another excellent annual Report. As you will see this morning, the Report touches on a number of very pertinent issues that are of interest to all Canadians. It is a document that is very professional and that deals with a wide range of issues — from search and rescue to loan guarantees.

The Report is a good mixture of studies and audits. It is also a Report that is larger than last year's. There are more chapters and more pages. The Report is well written, well illustrated and overall it is a document of excellent quality. I think that with this Report, and with what we have done already this year in our financial audits, compliance audits and special examinations, we have already made a difference, and we will continue to make a real difference. That will be evident in the weeks and months to come. I think everyone here should feel a real satisfaction because it is an effort to which the entire Office has contributed.

A fact that is important to emphasize is that there seems to be general agreement with departments, and with the federal government, on our conclusions and our recommendations. In certain cases, departments have already undertaken measures to correct weaknesses that we have raised. The advantage to this is that it produces faster interventions by the departments, faster results, and all of this is good for the taxpayer. In addition, it will, I believe, make the Public Accounts Committee hearings on the chapters more effective. There are, however, certain exceptions, where the government is not in agreement with us. But I believe there are more cases of real agreement than in preceding years.

You will also notice in this year's Report some examples of what I would call "rapid reaction" on the part of the Office. The chapter on Work Force Adjustment was something that was not planned for the Report this year, but the Office reacted to a situation and produced a chapter. The Emergency Preparedness chapter was planned for the 1993 Report but, because work was completed more quickly than planned, we published it in 1992.

## Quick overview of Chapter 1 — Matters of Special Importance and Interest

Chapter 1 touches on two broad issues that are of utmost importance to me, and I think to all of us. The first broad issue is that of greater accountability, and we find it throughout the whole report. The second broad issue is that of the enhancement of our national institutions such as Parliament. More specifically, Chapter 1 touches on seven different areas that I would like to quickly cover now.

The first area is the question of information for Parliament. The Office is pushing for "mission driven" reporting. By this we mean reporting that reflects the broader role of government in society and the economy. One key notion is that departments should recognize there is a qualitative difference between the information needs of departments and those of Parliament. Every bit of information need not flow into Part III of the Estimates and go to Parliament. We don't have complete unanimity with government on this matter but I think the subject of information for Parliament is at the top of the list of priorities of the Public Accounts Committee. We should have interesting discussions on that during the year.



A second theme that's discussed in Chapter 1 is what we call "truth in budgeting". We're calling on the government to call a spade a spade when it comes to accounting for loan guarantees, loans to other governments, and investment in international development banks. Currently some of the spending is done in a "two-step fashion". First, Parliament is asked to approve a one dollar vote. A few years later Parliament may be asked to approve estimates in the hundreds of millions of dollars. Once the guarantee is initially given, Parliament has no choice afterward but to approve the actual funding.

A third subject in Chapter 1 is the funding arrangements between First Nations and the government. Chapter 1 talks about the need to resolve the long-standing dilemma of accountability for funding provided to First Nations. The Office wants to keep the subject alive, keep the pressure on to resolve some fundamental questions surrounding the funding relationships between the government and First Nations.

A fourth subject in Chapter 1 is protection of the environment. We underline the need for partnerships that don't duplicate effort, that don't allow protection of the environment to fall between jurisdictional cracks.



Next, Chapter 1 talks about public service reform. We call for a real commitment to reform from the highest authorities. We underline the need for leadership to sustain the current reform until it's really accomplished. At this point, I don't think the government has reaped the full benefit of this reform for the people that count, the people the public servants serve — all Canadians. The current reform initiative still has a long way to go.

Another theme in Chapter 1 is information technology. This reflects a higher level of interest in the subject from the Public Accounts Committee and the reality that there are huge projects going on right now, projects that run into a few hundred million dollars each. We strongly support the need for government to invest in information technology, to reap the benefits of such technology. But megaprojects must be managed very carefully. Somebody has to be in control, somebody has to ask the tough questions before those projects go ahead.



The last subject addressed in Chapter 1 is the stewardship of the national debt. We underline the need for understandable indicators of what we call "affordability". The Office calls for more future-oriented information that will enable Canadians to assess their financial situation today. When we call for long-term information, we don't mean information five years down the road as is now provided by the Department of Finance when it prepares the annual Budget speech. We call for information that looks 20, 30 or even 40 years down the road, because we feel that nobody can understand the real situation today unless they understand the consequences of projecting the debt load, and the other obligations, that we have accumulated today. We articulate concepts such as the insidiousness of gradualism. Now that's a mouthful and I invite you to read what that means. We also talk about the arithmetic of compound interest. These concepts suggest Canadians can't be overly comfortable by just looking at the situation today.

What is really called for here is a rational forum for the discussion of these issues. It's one thing to provide more information, better information to an informed electorate, but this is of limited use if there's not a proper forum for discussing these complex issues of debt and deficits, and for resolving them. In addition to underlining the need for a better forum for discussion, we call for a study.

## **The annual Report is only one of the many things going on in the Office.**

I would now like to leave the annual Report to cover other important Office initiatives. This past year has been a year of accomplishments. During the year, we have published not only our annual Report but other individual reports, such as those on Crown corporations. The Office has published two special studies, one on internal auditing and one on the history of public service reform. These two studies have already attracted considerable attention and interest. The Office published the proceedings of a symposium on special examinations in Crown corporations. Very soon, the Office will provide results of our audit on joint services to the House of Commons and the Senate. Then there is

our opinion on the government's financial statements for 1991–92.



On the international level, we have continued to maintain a very strong presence. This is obvious from the work we have done with the International Organization of Civil Aviation in Montreal, the International Atomic Energy Commission, INTOSAI and the IDI Programs that we manage for INTOSAI from within our Office. However, we have rationalized our international participation because of the budgetary restrictions currently in place.

During the year we have successfully responded to these severe financial constraints. We undertook three initiatives: the Strategic Planning Exercise, the Quality Management Program and the Operational Review.

For the Strategic Planning Exercise we put together a task force consisting of the Deputy Auditors General, the Assistant Auditors General and selected Principals. The task force's objective was to review the mission of the Office, our vision of our role, as well as to put together a complete strategic plan for the future. This strategic plan will comprise more than a vision and a mission. It will be a statement of common values, of key capabilities, of strategies and action plans. In the new year we'll be in a position to show the plan to all of you. The objective is to build a common understanding of what we'll be doing in the future. There's been good team building and I look forward to reaping the benefits of that.

The second big effort that we started last year is the Quality Management Program. A critical element of this program is our consultation efforts. The first series of consultations were with what we call our "external stakeholders". We met during the year with groups of deputy ministers to find out how they viewed our Office. This was extremely interesting and useful to us. We will be doing the same thing with different groups of Members of Parliament. We are also discussing the possibility of conducting focus group meetings with citizens. By all three of these initiatives – talking to bureaucrats, talking to politicians and talking to citizens – we should have a fairly clear understanding of what people expect from us and how well we're fulfilling those expectations.

I don't see these as one-shot exercises, either. I think these are things that we should do periodically so that we can measure our progress with each of these

constituent groups. The other consultation that we will undertake within our Quality Management Exercise is with you, the employees of the Office. We will be sharing these results with you in early December.

Finally, the last initiative is the Operational Review, which is going on right now. Most of the work is completed. As you know, we put this in place this summer, following financial pressure that was brought to bear not only on the Office but on all departments and agencies. The objective was to find ways to reduce costs, both immediately and in the years to come, by scrutinizing all our activities. This work will affect the Office in fundamental ways. New audit work has been imposed on the Office and we have to find ways to use a shrinking budget to do it and all our other audit work.

In conclusion, I would like to say a few words about the future. I believe that as an organization we must put all of our efforts into encouraging a government that is responsible, honest and productive. To do that, we must be fair and sensitive to the complexity that is inherent in government operations. We must recognize what the government does to be accountable and open, to put into place the best practices. However, if during our audits we discover flagrant examples of waste, inertia and questionable practices, we must have the courage to call it as we see it. Good relations with clients (and I have spoken about this on several occasions since my arrival in the Office) are an essential element in all of our audits; but we must know when to be in agreement and when not to be in agreement with the bureaucracy.



So the challenge for all of us next year revolves around making a difference for the Canadian taxpayer. Canadian taxpayers very much want and need a friend in Ottawa that they can trust. They count on all of us, on all of you here, to watch out for their interests. It's critical, during what some have termed the fall and winter of our national discontent, that we all deliver on that trust. I think it should be a prime motivator for all of us. I certainly can say that it is a prime motivator for me. So please, in the year ahead, let's all continue to make a difference. Your work is very much appreciated by countless people. Thank you very much. 🍀



# Sharing technology

## The Electronic Briefcase in the GAO

by Mark O'Connor and Leslie Goddard

*The Electronic Audit Briefcase has been described in previous issues of **Opinions** (see "ADAPT: a Success Story"). The Office continues to explore the application of information technology, and several important partnerships have been initiated to provide the best tools at the lowest cost. This article explores the partnership that we have formed with the General Accounting Office (GAO) of the U.S.A.*

### Using the electronic audit briefcase in the GAO

Just arrived in the GAO, Abe Akresh, Director of the Audit Assistance Group in the Accounting and Financial Management Division (AFMD), found that his division was going through a major change in mandate. The new Chief Financial Officers Act required agencies and departments to prepare annual financial statements, many for the first time. These new statements needed to be audited. Abe's group was expected to find tools that would help them accomplish this monumental task.

Currently available technology that could fit in with the new methodology being developed was identified as the solution. Requests for information were sent out to major US audit firms and software vendors and the OAG of Canada.



*In Washington: John Adshead, Eric Anttila, Janet Jones and Mark O'Connor meet with GAO and Health and Human Services Inspector General representatives to discuss the pilot electronic briefcase project.*

After receiving the information, the GAO called Canada and asked whether the electronic briefcase they had seen and heard could be pilot tested. Three different

types of audits were chosen: Customs, the Hill and Health and Human Services.

Within days Canada sent a group from Computer Audit and a director from our Customs team to Washington to explore this partnership possibility.

The OAG knew this would be a good opportunity to share Canadian technology and expertise, and to help repay the GAO for the advice we often sought from them about new initiatives and value-for-money audits. Both parties realized how similar their technology needs for the future were. The potential was there to work together to share costs on these common needs.

### One year later

Near the end of Phase 1 of the pilot, it has been declared an overwhelming success. During the year the pilot resulted in:

- the initiation of new audits in two areas of concern, now made possible with these new tools;
- more timely and more effective analysis of the Presidential Budget; and
- the integration of computers into several teams' planning and preparation of audit procedures.

Probably the most important benefit was the feeling by members of the pilot team that they could now access data themselves. Significant software and hardware acquisitions to expand the use of the electronic briefcase have already taken place. In addition to the exchange of AuditPro, the GAO division has purchased licences for other electronic briefcase software, including I.D.E.A. and ABC Flowcharter.

For a "standing room only" presentation at the May 1992 GAO conference, four auditors/evaluators outlined how they used:

- 1) AuditPro between Washington and San Francisco;
- 2) I.D.E.A. on the presidential Budget;
- 3) I.D.E.A., Email and charting at Health and Human Services Inspector General; and
- 4) FAST and I.D.E.A. at the Federal Deposit Insurance Corporation.

After the conference Abe Akresh sent an Email which included the comment, "I am extremely pleased with the way the electronic briefcase project is moving. The

Technical Conference clearly demonstrated that GAO auditors can use software to be more effective and efficient.”

---

## Training and commitment

---

The project began with an intensive training week for GAO and Inspector General staff from all over the U.S.A. The most important foundations had already been established through commitments between Denis Desautels, Auditor General of Canada, and Charles Bowsher, Comptroller General of the GAO. The plan for a multi-phased pilot with intensive involvement by Canada in the first year was ready to begin.

As an early success story, Stephanie Radecic, CPA, of the Health and Human Services Inspector General, used I.D.E.A. to discover duplicate payments for services. She was very impressed: “I.D.E.A. is fantastic. It had a big impact and resulted in two new audits.” Through a system review she had detected a potential weakness; now she had the tools to prove her hypothesis with little, if any, technical assistance. I found I.D.E.A. to be so easy to use. I am not a programmer. Now I feel almost ‘data bionic’ as I have full access to the books”.

Stephanie has even found an ingenious personal use for I.D.E.A. She uses I.D.E.A. to analyze data downloaded from her electronic diabetic “blood sugar monitor”. One now understands the “bionic” part of her comments.

Stephanie has gone on to use AuditPro, Email and charting in her work. In her opinion, the electronic briefcase is a powerful tool that allows an auditor to work faster and more effectively. She believes that packages like AuditPro and I.D.E.A. are needed in U.S. audit organizations, especially in those auditing highly automated entities. “With software packages like I.D.E.A. and AuditPro we can eliminate cumbersome manual processes, save time on audit planning tasks and focus more on the actual audit.”

Bert Rosen, who heads up the electronic briefcase pilot in the GAO’s Accounting and Financial Management Division, agrees. He notes that the tools available in the briefcase allow “more flexibility than ever before”. He also picks out I.D.E.A. as especially time- and cost-effective, and says that AuditPro and FAST are also useful in day-to-day audits. The electronic briefcase, he states, saves re-inventing the wheel. He would like the briefcase to become part of every auditor’s tool bag.

The GAO Customs team has been using AuditPro to plan audit procedures during the detailed planning stage. After the programs were prepared, some of the audit evidence and analysis was attached to the audit steps. This will be facilitated when network access within the main building and nation-wide becomes

available; it will then be possible to share audit files at any audit site.

**While in Washington visiting the GAO, continuing partnership with the Housing and Urban Development (HUD) Inspector General was also fostered. AuditPro has been tested in two of HUD’s regional offices. Morris Grissom from HUD has done extensive demonstration of AuditPro at Audit Forums in many cities in the U.S.A..**

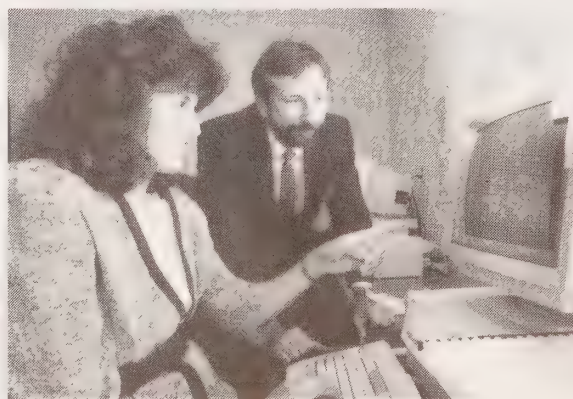
In the short term Bert is discussing with users how to modify AuditPro to encompass GAO methodology and forms and to help make the GAO’s AutoCare (AutoCare helps control and tabulate Internal Control questionnaires) and the OAG’s AuditPro complement each other.

---

## Spin-off benefits

---

“Significant sharing of technology knowledge and skills has been accomplished,” says Mark O’Connor, the OAG project leader. “For both offices, Graphical User Interface (Windows-like functions) is very important to the vision of the future in audit software.” In that spirit the GAO has spear-headed a study of charting software which has resulted in both countries testing several commercial software packages. The GAO has chosen the first audit application in Windows. They have purchased ABC Flowcharter, a windows-based charting package for auditors.



*Stephanie Radecic, Health and Human Services, in training session with instructor Mark O'Connor, Principal, OAG*



“Windows–like functionality, promised by the software vendors, will be important to the preparation of working papers and audit reports. In addition to easier learning of new software it promises features such as the ability to see and work on several documents on the screen at the same time, copy text and graphics and even sound to your documents, cross–reference tables and detailed analysis even after they change. It is easy to imagine how the auditor can use this now. The challenge is how we might change our audit process and products.” Mark also cautioned that it is still early because most of the developers of the new commercial software are still working out the full “Windows” functionality. Equipment for auditors will require upgrading as well.

Canada has also tapped into the excellent GAO training initiatives for auditors. In particular, we used training materials from the Information Management and Technology division (IMTEC) on the five principles of successful systems development, as part of our Managing Technology in Audits seminar presented to senior managers.

Presentations by major audit firms and software firms were often scheduled by the GAO to coincide with Canadian visits. These jointly attended presentations have highlighted the need to invest in and use information technology to make audits both more effective and more efficient. They also help us to understand where our tools need more work, and where other software might supplement our collection.

During this project the GAO has completed financial audit methodology in the form of the “Financial Audit Manual”. The OAG of Canada has had an excellent opportunity to contribute ideas and obtain early and final drafts of the manual.

---

## Future initiatives

---

Our work with the GAO has been mutually beneficial. Future sharing of research and development costs appears possible in at least three major areas;

- 1) software support for new sampling approaches;
- 2) modification of the DOS version of AuditPro and planning a possible Windows version; and
- 3) initiatives to re–engineer the audit process.

We look forward to watching the Electronic Audit Briefcase grow in both use and power in Canada and the GAO over the next few years. ➡



*The first training class for the electronic audit briefcase in Washington, D.C., U.S.A. Canadian instructors were Mark O'Connor, Aline Vienneau and Yves Godbout.*

# Re-engineering and the audit professional

by Bill Johnston, manager, and Eric Antilla, Principal, Audit Operations

*Bill Johnston and Eric Antilla examine the concepts of re-engineering and then discuss what re-engineering could mean in terms of auditing. This article is excerpted from a longer one.*

**What is re-engineering?** One of the buzz words of this decade is re-engineering. Like most buzz words, it is used too frequently and with too little understanding. This is unfortunate, because re-engineering is a very powerful concept whose application will affect all of society and the accounting and auditing professions in particular.

Let's first look at the basics. Re-engineering is the re-design of work processes. While re-engineering can be done at any time, it is most usefully done to take advantage of changed circumstances, for example, the availability of new technology. That's easy to understand. What's harder to understand is why it is not always done, why it is so hard to do and why we should compel ourselves do it.

In fact, the adoption by the Office of Total Quality Management (TQM) creates an ideal opportunity for re-engineering. The concepts of TQM demand that the design of fundamental processes be re-considered in light of changed circumstances or in contemplation of possible change.

W. Edwards Deming, the individual most directly identified with TQM, comments on the difference between improvement and innovation: "While market research

is important, it is not enough, because the research measures past demand and doesn't predict what the customer will want in the future. The most productive and successful companies focus on increasing a market by staying one step ahead of the customer and coming up with brand-new product innovations that will inspire his imagination, rather than battling for market share in an already crowded arena. ... No advance is made by the customer. None asked for electricity, or the automobile, the camera, pneumatic tires, or the copying machine. The customer can think only in terms of what you and the competition offer... improvement is important, but it's not enough."

**Re-engineering is about innovation.**

## Why is re-engineering hard to accomplish?

There are two reasons why re-engineering is hard to accomplish. The first is the conflict between expectations for re-engineering and the value systems of most organizations. The second is the intellectual difficulty of the task.

Re-engineering implies stepping beyond the domain of established practice and trying possibilities that have never been tried before, and occasionally even trying possibilities that have already been tried unsuccessfully under other circumstances. This is not "normal" bureaucratic behaviour. In bureaucratic organizations, both

private and public, there is a tendency to minimize risk at both the personal and corporate level. Certainly, both individuals and organizations can reduce their risks by carrying out appropriate tests and trials. But the bottom line is that there are no facts about the future and there is no absolute certainty that any proposal will succeed, even when it appears to have worked in some trial context.



In assessing opportunities for re-engineering, any organization must consider how prepared it is to deal with assessing individuals and groups on their batting averages rather than on the standard criteria of risk averse groups.

We note that Babe Ruth, the legendary baseball player of the twenties was the strike-out king of baseball at the same time as he was the home run king.

## The intellectual challenges of re-engineering

It is difficult to overstate magnitude of the intellectual challenge of



re-engineering. When starting to re-engineer, we must first overcome the inertia of accepted methodology, which we often accept without thinking, and whose design is often implicitly constrained by the limitations of old, even forgotten, technology.

### ***Re-engineering physical processes and products***

The next problem is one of abstraction. The task of re-engineering is difficult enough for physical systems where the objectives seem clear, the processes visible and the products tangible. Consider the technology of steam locomotives. The best people who were working on steam locomotive design in the 1940s were truly competent and inspired designers, and we had some of them in Canada. But they tended to believe that the answer to the limitations of the then current steam locomotives was a better steam locomotive. Generally, those steam locomotive engineers were ill-prepared to consider even another type of locomotive, even though they knew about electric locomotives and they knew that diesel locomotive technology was improving. It was harder still for them to contemplate a completely different form of transportation, for example, a non-railway alternative like a conveyor system.

### ***Rapidity of change***

Finally, we must consider the rate of change we now seek. If the locomotive engineer who had driven the first train in central Canada in the 1850s had been transported in time to the 1950s, when steam was still king on the rail, he would have found significant improvements but little fundamental change in locomotive technology.

Compare this with the enormous change in information technology

which has taken place in thirty years, and the incredible changes in personal computer technology which have taken place in only fifteen years.

---

### **What would re-engineering mean in terms of auditing?**

---

The mandate of the Auditor General is, according to the Auditor General Act, to audit and report. Re-engineering means re-examining why and how we audit and why and how we report. Re-engineering suggests the following analysis:

- the objective of the task is re-considered from first principles;
- alternative means (technological and other) of achieving that revised objective are assessed; and
- new processes are defined and new technology is developed to support them.

Before proceeding, we might note again that the content of this essay is speculative and reflects only the opinion of the authors.

### ***Re-engineering the Office mandate and mission***

So why do we write reports? The simple answer is to communicate audit findings, observations, conclusions and possibly recommendations up the audit management hierarchy and ultimately to the client.

If we see our mandate in terms of producing each year a Report which describes the results of the audits completed in the previous twelve months, our current understanding of the knowledge generation and document creation and management processes may be adequate for the task. But if we see our challenge in some larger light, as one of

consolidating and integrating our audit results into more broadly based advice than we have ever provided, then we must see auditing and reporting from a different perspective. Re-engineering does not necessarily imply either a new mandate or a new mission statement, but it might imply carrying out the mandate and mission with re-defined processes.

Re-engineering even questions why audit reports are prepared. Certainly communicating the results of an audit project to one's supervisor is one reason. But beyond the hierarchical communication requirement, each audit document makes or should make a contribution to the collective knowledge base of the Office. That is, an audit report prepared for a specific audit scope might also make a contribution to a better understanding of some larger issue. Ensuring that all documents have the maximum opportunity to contribute to such a larger knowledge base and broader analysis implies that each document must be exceedingly well and explicitly structured. That structuring would provide the report author with a better mechanism for presenting the audit information for most effective communication.



Auditors recognize the requirement for structure within and among documents. For example, audit evidence must be cross-referenced

for easy and effective access. The Government of Canada's Treasury Board Secretariat is already researching how logical structure can be implemented among documents. Consulting and Audit Canada is considering the nature and role of the knowledge generation and document creation processes as they apply to audit. In terms of generating knowledge, authors like William Zinsser describe the process of rewriting as structured thinking; the provision of word processing capability to report authors contributes to the generation of audit knowledge.

The reporting of insights provided by lessons from past efforts is considerably more difficult than reporting on specific audits for two reasons. First, many readers already regard our annual Report as too large. Second, at the same time readers are sometimes concerned that the Office's Report does not provide sufficient information on any specific audit. Thus the annual Report appears to be simultaneously too big on the outside and too small on the inside.

Reporting on these insights will only make this problem worse. While they might be described succinctly, they may not be credible without reference to many separate departmental audits, possibly conducted over a number of years. The inclusion in a printed report of the amount of material required to meet the needs of all readers would result in a gargantuan volume.

---

**In a paper world,  
such insights are  
therefore effectively  
unreportable.**

---

Since 1988, the Office has published an electronic version of its annual Report. The printed report might be viewed as the master document and the electronic

version is a subset of it in that the latter does not contain any illustrations. On the other hand, the usability of the text in the electronic version of the Report is enhanced by the inclusion of a powerful and user friendly text retrieval engine.



A re-engineered Report, capable of conveying such insights, could be produced and published as an electronic document which would contain text and illustrations as they would be printed, combined with audio and video segments where useful to support the printable material. The electronic Report would then become the master from which only a subset would be printed.

The electronic document could contain the insight succinctly set out in summary form. It would be supported by other documents necessary either to enhance comprehension by providing additional explanation or to enhance credibility by providing supporting analysis or even evidence. The supporting material would be electronically linked to the summary document and the reader could "drill down" from any desired point in the argument for additional explanation or evidence as necessary. The report would

effectively be only as large as each reader needed it to be.

Such electronic documents are already being created in other domains and the Office now has the capability to produce them as well if desired. The difficulty in producing such an electronic document is no longer technical, but is related to the intellectual problem of deducing what the insight is and organizing the supporting material to explain and demonstrate it.

### ***Re-engineering auditing***

The re-engineering of auditing is far too broad a subject to be dealt with in an article on the effects of re-engineering on people. Let us continue to use as an example the consequences of reporting on insights and the use of the enhanced electronic Report which that task might require.

Our auditors routinely produce substantiation binders in support of report chapters. In these substantiation binders, the evidence collected and the analysis done is cross-referenced to the chapter so that any senior auditor can quickly see the support for any point made in the Report. What differs in reporting on insights is the scale of the task. Documenting these insights requires integrating the work and results of many audits into one report. Here the availability of technology can free us to contemplate more complex but more worthwhile subjects. But in fact, there is nothing which computers can do which people cannot. Computers make possible the management of larger amounts of information and make faster access to it possible. The re-engineering of auditing is, at least in this respect, the re-engineering of scale. The professional task is to devise how that integration can be achieved.



Currently, individual audit teams audit individual departments. While there is a body of shared knowledge and common direction, for example, as embodied in the Office's Comprehensive Auditing Manual and Audit Guides, there is room for considerable variation in practice to make each audit fit the realities of its client department. Even at this early stage of re-engineering, two things seem necessary for this integration. First, there must be a means of information sharing, subject of course to the real but limited requirements for confidentiality and security, on a timely basis. In this respect, timely means within hours or days of an event. Second, there must be some way of encoding, within documents, a sense of their logical structure as discussed earlier.

---

### How would re-engineering affect auditing professionals?

---

The Office's information technology strategy has been to supply auditors with the best available tools, and this has been done. Auditors have one of the best word processing programs and one of the best spreadsheet programs currently on the market.



The success of re-engineering will be even more dependent upon the effectiveness of the working

relationship between practising professionals and information technology professionals than has been the implementation of second generation technology. The development and implementation of tools like I.D.E.A. and AUDITPRO is evidence that such a relationship has existed for some time.

This stage of re-engineering will almost certainly end with the provision for analysis and document creation and management of even more powerful generic tools which can be customized to meet the specific needs of accountants and auditors. But this stage will effectively commence with a re-definition of requirements by those professional accountants and auditors. The contribution of information technology professionals will be, in the first instance, to help accountants and auditors separate their professional requirements from the technology based methodological restrictions of the past and, in the second, to implement whatever technology should be required.

Participation in re-engineering will be difficult for information technology specialists because they will be caught up in a new world which is neither the provision of off-the-shelf products nor the development of tools from well defined specified user specifications. But, we regret to say, it may be even more stressful in the short term for auditors. Auditing is intrinsically a conservative profession. In addition, it is usually not theory driven but methodology driven. To progress into the future, auditors must free their minds as well as their organizational circumstance to escape the traps which current practices in any profession always build.

First of all the waves of change are now breaking on the shores of the profession. Auditors must consider the re-engineering of evidence. The Office is now working on the first completely electronic audits, that is, audits where there is effectively no paper audit trail. They must contemplate the possibility, now in place on a national basis in Sweden and on a provincial basis in Alberta, of direct access to all transactions in electronic form. The issue of sample design, which has challenged the profession for years, becomes an issue of test design when all transactions are electronically accessible. Methodologies must be re-examined to ascertain the extent to which they limit procedures in the future because of the limitations of technology in the past. Even the vocabulary in which the profession is described must be challenged to identify where we are inhibited from certain perspectives because of a peculiar use of language.

Existing work expectations and working relationships will also be re-examined. A quality focus on work suggests that our emphasis, like that of some of the major firms, should be on ensuring that work be done right the first time rather than ensuring multi-level reviews. Such an approach should not only increase quality but it should decrease the cost of audit.

The practical implications on processes are two-fold. First, we must continue to empower the individual auditor and audit team to enable them to do quality work. This means re-engineered tools, better than any we have yet seen, and we must reinforce creativity in their use. Second, we must provide coaching as required. This means that the re-engineered tools must

make work in process more visible at all times.

---

## Relationships among teams

---

Just as work processes and relationships within the audit can be expected to evolve with re-engineering, so may work processes and relationships among teams. The construction of insights on issues which transcend individual departments would be aided by the visibility, in at least electronic form, of each element of work as it has been completed to those responsible for their formulation. While the primary function of each element of audit work would continue to be to support an opinion on the subject department, each of those elements might usefully be designed, executed and reported on to facilitate the integration of their results into a growing knowledge base from which the Office might derive these insights.

Years ago, professionals in any domain could complete their studies and pursue their careers needing only modest updating. Now, professionals effectively never leave school. The time span between some facet of professional knowledge being accepted and then becoming obsolescent is shrinking, and the rate at which new knowledge is introduced into any profession is climbing. Re-engineering will accelerate both those trends. Accounting and auditing will not be exceptions.

The ubiquity of information technology (IT) and its peculiar role in re-engineering will demand new relationships between its practitioners and those of other professions. Many IT people find the changes to which they must adapt as stressful enough. Because information technology is a

relatively new field, its professionals may still find re-engineering less stressful than professionals in other fields. Information technology professionals must, therefore, become more proactive in helping our accounting and auditing colleagues re-engineer their methodology and processes.

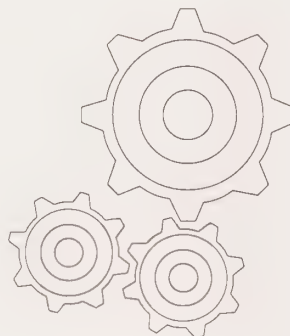
While, in doing so, our IT people will become more knowledgeable about accounting and auditing. They are not likely to ever acquire sufficient understanding of these professions to re-engineer them. Each accountant and auditor will need to understand information technology better – the knowledge level of yesterday's specialist, the EDP auditor, will be the knowledge level of tomorrow's generalist and the former will move still further forward to deal with the new reality of electronic data interchange.

---

## Why must we re-engineer?

---

On 1 April 1992, Deputy Auditor General Larry Meyers addressed the Seventh Annual Conference on Computers and Auditing on "Re-engineering the Audit Profession" and observed that we are living in an era of rising expectations, reduced resources and rapid change. Information technology, he noted, is one of the factors which is driving the change and at the same time providing a solution.



We have used the history of steam locomotive design as an example of the implementation of a previous generation of technology. There are no steam locomotive designers now. It is most unlikely that auditors will disappear, but it is conceivable that the auditors of 2001 may be as different from us as diesel locomotive designers are from steam locomotive ones.

It is most unlikely that auditors will disappear, but it is conceivable that the auditors of 2001 may be as different from us as diesel locomotive designers are from steam locomotive ones.

In practical terms, both the private and public sectors are experiencing considerable financial stress. That an indirect cost like that of audit, even when mandated by law, will be accepted by clients without complaint is unlikely.

We note the progress of other legislative auditors and major firms who are responding to intense societal and competitive pressure by re-thinking their purpose, function and methodology. Like these organizations and firms, the Office continues to support the development and implementation of technology in order to improve the efficiency and effectiveness of our auditing and reporting.

Re-engineering will make the next decade the most exciting period in the history of accounting and auditing. All aboard!🚂



# Cutting down on the reporting phase

## Results-oriented reporting: The continuous report writing method

by Michael Ryan, Director, Audit Operations



Parliament House, Canberra, Australia

*In this article Director Michael Ryan describes the continuous report writing process. He uses two examples to illustrate. Both the Australian National Audit Office and the Office of the Auditor General of Canada have used continuous report writing. Michael Ryan recently spent three years on assignment with the Australian National Audit Office.*

Continuous report writing? Yes, the value-for-money audit report writing phase seems to last forever. It's obvious that we need to cut down on the reporting phase. Is there another solution?

How about starting the report development process earlier, in the audit examination phase? Better still, how about starting the process in the planning phase?

This may sound counter-intuitive. Perhaps I've spent too much time in the land Down Under. But there's logic in this proposal; what's more, it has worked and saved valuable audit resources in the process.

### Continuous report writing: what is it?

Continuous report writing involves developing a draft audit report as early as possible in the audit process, and periodically revising that draft report throughout the planning, examination and subsequent phases of

the audit. Prompt evidence management and preliminary analysis support continuous report writing.

I recall that early value-for-money audit courses started with the audit reporting session. Isn't an early start to reporting consistent with results-based auditing – a focus on the audit product and the results it generates? The results-oriented approach to report writing complements the results oriented approach to the audit of client systems and practices.

Both the Australian National Audit Office's efficiency audit of external fundraising and commercialization in the Commonwealth Scientific and Industrial Organization, and the Office of the Auditor General of Canada's value-for-money audit of federal policing in the Royal Canadian Mounted Police used continuous report writing. Simply follow the following steps:

- **Develop components of a draft report as soon as possible into the audit, revising that draft on a continuing basis during the audit.** In the case of the Royal Canadian Mounted Police audit, the first draft of the audit report grew from the survey report. The draft report started as a computer file, entitled, 'report' and included the rationale for the audit, a description of the audit process, a description of the client and an identification of audit issues. The team revised the text as the audit

**Have you ever heard of the 80–20 rule? Experienced audit practitioners, so called 'quick studies', claim to have a handle on 80% of the audit findings with 20% of the work completed. But they don't have the evidence in hand.**

progressed, introducing potential findings, their causes and their effects.

- **Adopt a results-oriented approach to audit report writing.** Define who should do what to whom, and when, where and why, as a result of reading the audit report.

While the desired result and the motivation to bring it about is not crystal clear at the end of the survey phase, the discipline of revisiting the question helps to further define the goal and drive report drafting and methodology towards that result.

In the case of the Australian audit, it became clear that the desired result would be to inform Parliament, the Government and management that a significant number of appropriation dollars, provided for pure and strategic research, were subsidizing the acquisition and application of external funds. Thus spent, appropriation funds were unavailable to the organization to meet its pure and strategic research mandate. Once the audit team identified the result desired from the audit report, it focussed the report and adjusted the methodology.

- **Transform criteria into impression-based findings, identifying their cause and effect in light of growing audit field experience.** In the Australian audit, the preliminary study and the examination phase yielded tentative findings, when matched against criteria.

The report grew into a document which had the structure and a substantial amount of the content later found in the published audit report. Working the evidence during the planning and examination phases firmed up the report content.

- **Document, index and conduct a preliminary analysis of new evidence on a regular basis.** In the Australian audit, after each field trip the team organized the collected materials, ordered these thematically, indexed and inserted them into the documentation binders. They then flagged the critical evidential components. The team then attached yellow sticky paper to the top of pages containing key pieces of evidence. On the sticky paper, the team noted the criterion, issue and or finding to which the piece of evidence related.

In the audit of federal policing in the Royal Canadian Mounted Police, the audit team carried this process one step further. The team arranged each significant element of evidence on a matrix using the text-blocking capability of Lotus. The team developed a matrix featuring columns related to the issue, method,

description of the evidence, potential finding, cause, effect, recommendation, nature of evidence (document or interview note) and reference to the file.

In each audit, documentary processing and preliminary analysis started in the planning phase and continued through the examination phase.

- **Modify the impressionistic findings in the report in light of the running preliminary analysis.** During the late planning and early examination phase of both the Canadian and Australian audits, the teams periodically modified the impressionistic findings to reflect the field experience and preliminary analysis.

- **Adjust scope and methodology in light of preliminary evidential analysis and emerging findings.** In light of the running analysis, the Australian audit team made minor adjustments to the interview grids, the document acquisition checklist and the case study instrument between each field trip.

- **Close the audit focus at examination mid-point, physically arranging evidence, referenced to source, in precis form below each finding, and reorganize the text and array evidence periodically.** In the Australian case this reorganization of text and supporting evidence took place several times; after each reorganization new evidence was added and integrated and the text was revised.

- **Determine whether further examination work is necessary.** After three applications of the evidence to the text, the Australian audit team decided that they had collected sufficient evidence and that further field work was unnecessary. The team cancelled scheduled field visits to four additional divisions, saving a five-figure amount for each visit – not to mention the cost of administrative and analytical time that would have been necessary following each visit.

- **If the team determines that further work is appropriate, continue the evidence collection, documentation, indexing and preliminary analysis, and revise the draft text periodically until the time comes for the next array of evidence against emerging findings.**

- **Once the team has completed the array of evidence against findings or findings have sufficient support to stand, remove the text from its supporting evidence and revise towards internal control and client approval drafts of the report.** It is then a simple task to bring forward



reference numbers for supporting evidence into the final report text and arrange the actual evidential documents in a binder keyed to the final report.

## Preconditions for use of continuous report writing

Continuous report writing works best when the audit team is running a criteria-driven audit. The use of a normative model provides for the conduct of the audit and development of the report in a deductive fashion. The criteria provide a natural base upon which to hang emerging evidence and findings; they also provide a natural organizational structure for the report findings.

Continuous report writing comes into play at a later stage in an inductively structured issues-based audit. One would have to start reporting versions of the findings at a later point in the audit process, as the issues and findings would normally evolve only as the audit moved to more mature stages.

Continuous report writing provides its best return if the team works the evidence on return from the field, including indexing and flagging key elements. The audit teams in both the Canadian and Australian audits processed the evidence immediately on return from the field. The evolving report text and field methodology soon reflected the most recent trends in the emerging evidence.

**It can save money. Use of the approach on the Australian audit allowed the Australian National Audit Office to close off the examination after some 55% of the planned field work had been completed. Even then the team had more evidence than required.**

## Continuous report writing offers several advantages

- It provides for a results-driven audit as the team continually works towards the results which the audit report should generate.
- It allows use of both deductive and inductive audit approaches, moving deductively from criteria to evidence and inductively from evidence to finding.
- It allows for continuous fine-tuning of the audit scope and methodology in light of emerging evidence and findings.
- It can save reporting time; the audit team emerges from the examination with a preliminary analysis conducted and a draft report.
- It can foster zero defect reporting as the final report text grows from arrayed evidence.
- It can foster a positive relationship with the client; debriefings to corporate and divisional components of the organization could reflect the most recent direction of the report, allowing the client to address the problem immediately and ensuring no surprises at the end of the day.
- It can foster the climate of credibility and trust which moderates challenge to the report, its findings and supporting evidence. Thereby, the duration of the report clearance process decreases. The client in the Australian audit challenged neither the findings of the audit nor the normative model underlying the report. The Australian National Audit Office negotiated report clearance with confidence in the report's foundation and firmness.
- It facilitates executive control of audits. The audit executive merely requests a copy of the most recent version of the draft report in order to have a reading on progress.
- Finally, it allows the audit team to turn out formal control documents such as the overview report, the survey report and point form reports with relative ease; conversely, the team can move from the overview or survey reports to the draft audit report with ease.

**The continuous report writing approach has been field tested on audits in both the northern and southern hemispheres. Several considerations emerge from that experience.**

- Continuous report writing works best when management buys into use of the approach, understanding its nature, logistics and advantages. Management must recognize a running draft report for what it is: the audit team's best visualization of what the final report will look like. It is only after evidence is systematically arrayed against the draft report and the text adjusted that the reliability and validity of the document increased.
- Continuous report writing works best in a deductively organized audit anchored around audit criteria.
- Continuous report writing calls for the audit team to work evidence continually. This allows for meaningful adjustments to report text and methodology.
- Continuous report writing requires adequate processing time to be built into examination schedules. The Australian team functioned with six days processing for four field days and had difficulty processing all incoming materials. Scheduling a catch-up period periodically is important to maintain awareness of evidence collected and gain the benefit of mid-stream adjustments.
- Continuous report writing can reduce the risk of over-auditing.
- Continuously moving from working the audit documents to a living draft report allows for micro-adjustment of the audit scope and methodology.
- Periodic closures such as at the mid-examination point featuring a more formal array of evidence against findings has the potential to significantly shorten and sharpen the remaining examination period.
- Sharing the responsibilities of arraying evidence against findings and revising the report among team members reduces the boredom that emerges if team members spend their office time solely on organizing and indexing documents. This also provides redundancy should a team leader or team member leave during the audit.

The approach can be used for an entire audit or any component of an audit. It has proved economical and effective in the field – if very intensive. 📌



*View of Sydney Opera House and Harbour Bridge, Australia*



# Letter from Herbert R. Balls

*Mr. L. Denis Desautels, F.C.A.*

*I have read with much interest the article in the latest issue of **Opinions** on the history of the Audit Office, and I congratulate you and the authors, Jeff Greenberg and Leslie Goddard, on it and on your decision to devote an entire issue of **Opinions** to material relating to the history of the Office.*

*As one who has been interested over more years than I care to admit in the development and history of the Office, and who has been taught that auditorial accuracy was next to (if not greater than) godliness, there are several errors or omissions which I think should be brought to your attention.*

- 1. The Consolidated Revenue Fund was established by the Act of Union of 1840, not by the British North America Act of 1867.*
- 2. The omission from the history of any reference to John Lorn McDougall (although he is dealt with in the biographical series) is to be noted. McDougall was notable for his efforts to establish an independent office and a sound basis for the legislative audit, and equally notorious for his petitions to the House of Commons and taking out advertisements in the newspapers of Canada to publicize his views, and for his running battles with the law officers of the Crown, the Treasury Board and virtually every deputy minister.*
- 3. The Consolidated Revenue and Audit Act of 1931 did not remove the comptroller function entirely from the Auditor General. That Act authorized him to conduct a pre-audit when directed to do so by the Treasury Board. Although a significant body of pre-audit work was authorized in 1931, after 1940 it was gradually abolished in practice, but the legislative authority for it was only removed in its entirety by the Financial Administration Act of 1951.*
- 4. Although Maxwell Henderson campaigned to have the Public Accounts tabled earlier, it is to be noted that during his tenure he was never able to table the Auditor General's Report within his own statutory time frame.*
- 5. A major recommendation of the Wilson Committee in 1975 related to value for money auditing. The Committee's views on the topic are fundamental and important, as are the modified actions in the subsequent Auditor General's Act.*

*The foregoing are the principal matters which I believe call for comment. Other items are minor or relate to matters of interpretation or style of presentation, which are essentially matters of opinion.*

*In the hope that you may find it of some interest, I am enclosing an article written on the occasion of the centenary of the legislative audit.*

*With all good wishes*

*I am,*

*Yours sincerely,*

*Herbert R. Balls*

## Office response

Auditor General Denis Desautels wrote to Herbert Balls thanking him for taking the time to share his views.

**Opinions** had hoped to interview Mr. Balls for the next edition of **Opinions**. We were saddened to learn that he died in December 1992.

Herbert Balls was born in 1910 and grew up in Manitoba. He did postgraduate studies at the University of Manitoba and the University of Toronto. He was a member of the Office of the Auditor General from 1931–1950. He served as the Comptroller of the Treasury from 1958 to 1968; and as Deputy Minister of Services and Deputy Receiver General for Canada from 1968 to 1975. Following his retirement from the public service, Herbert Balls was the Skelton Clark Fellow at Queen's University. He was active in the Institute of Public Administration, including serving as its national president from 1960–61. He had a strong commitment to community service including serving as president of the United Appeal of Ottawa and District, and as Chair of Community Funds and Council of Canada. His life was distinguished by dedication to his profession and by service to the community. We extend our condolences to his family. 🍀

# Speeches and presentations

The following is a list of speeches and presentations given by employees of the Office of the Auditor General of Canada. The titles appear in the language in which the speeches were given. ♦

| Presentation   | By                                 | To  | When               |
|--|------------------------------------|---|--------------------|
| Transforming Public Services                                 | <i>Otto Brodtrick</i>              | The Canada-South Asian Colloquium, Ottawa   | 16 September 1992  |
| Internal Auditing – In a Changing Management Culture         | <i>Len McGimpsey</i>               | Institute of Internal Auditors  | 16 September 1992  |
| Innovation in Bureaucracies                                  | <i>Otto Brodtrick</i>              | Management Board Secretariat of Ontario, Toronto  | 18 September 1992  |
| Changing Mental Models in Organizations                      | <i>Otto Brodtrick</i>              | Ontario Advanced Forest Management Program, Lakehead University, Thunder Bay  | 22 September 1992  |
| Valuing Natural Capital                                      | <i>Dan Rubenstein</i>              | University Accounting for the Environment – Concordia University  | 24 September 1992  |
| Strategic Quality Management in the Public Sector            | <i>Maria Barrados</i>              | York University   | October 1992       |
| Environmental Matters: What Should We Expect from Accounting | <i>Dan Rubenstein</i>              | 'If you take the planet to your heart' conference Canadian Academic Accounting Association                            | 2 October 1992     |
| Internal Auditing – In a Changing Management Culture         | <i>Ike Prokaska, Bruce Sloan</i>   | Annual Conference of The Association of American Railroads  | 13 October 1992    |
| Accounting for Sustainable Development                       | <i>Dan Rubenstein</i>              | Controllers Conference, Tennessee – The Society of Management Accountants and The Institute of Management Accountants | 21–23 October 1992 |
| Electronic Audit Briefcase                                   | <i>Mark O'Connor, Eric Antilla</i> | INCOSAI XIV Technology Symposium Washington, D.C.   | 27 October 1992    |
| Trends in Renewing Public Service                            | <i>Otto Brodtrick</i>              | Speyer Wirship II, Post-Graduate School of Administrative Sciences, Speyer, Germany                                   | 28 October 1992    |
| Value Added Auditing   | <i>Ike Prokaska, Bruce Sloan</i>   | Canadian Institute of Chartered Accountants of Ottawa   | 3 November 1992    |
| Adapting GAO Methodology to OAG Context                      | <i>Jim Blain</i>                   | American Evaluation Society, Seattle, Washington  | 6 November 1992    |
| Computer Security and Our 1990 Information Security Audit    | <i>Ellen Shillabeer</i>            | Ottawa–Carleton Research Institute  | 12 November 1992   |
| The Subject of Management: An issue of Public Policy         | <i>Trevor Shaw</i>                 | Financial Management Institute PD Week '92  | 25 November 1992   |
| Electronic Audit Briefcase                                   | <i>Mark O'Connor</i>               | Portable Computer Forum, Toronto  | 1 December 1992    |



# Opinions Readership Survey

**Opinions** is undertaking a review of its content and readership. To help us serve you better, please fill in the following questionnaire and return it to us before 1 April 1993. A self-addressed envelope is enclosed for your convenience and postage is prepaid in Canada. Your collaboration is greatly appreciated!

1. How much of **Opinions** do you read? (check one)

- ☐ Cover to cover
- ☐ Most articles
- ☐ Two or three articles/features
- ☐ I glance at it

2. Which **Opinions** articles interest you the most professionally? (place in numerical order, beginning with 1 for what you consider the most pertinent topic)

- ☐ Computer-assisted audit techniques
- ☐ Executive profiles
- ☐ Parliamentary liaison
- ☐ Accounting and auditing
- ☐ Other (please specify) \_\_\_\_\_

3. What do you think of the length of the **Opinions** articles generally?

- ☐ Too long    ☐ Too short    ☐ About right

4. What do you think of the writing style used in **Opinions** articles?

- ☐ Too easy    ☐ Too difficult    ☐ Too technical    ☐ About right

5. What is your primary reason for reading **Opinions**? (check one)

- ☐ It's useful in my everyday work
- ☐ To learn more about the OAG
- ☐ It keeps me informed of future trends and issues
- ☐ To keep abreast of technical initiatives in the field
- ☐ Other (please specify) \_\_\_\_\_

6. Do you wish to remain on **Opinions'** mailing list?

☐

Yes

☐

No

Please correct your mailing label if necessary.

-----

-----

-----

-----

-----

7. What other articles would you like to see published in **Opinions**?

-----

-----

-----

-----

-----

-----

8. Do you have any further comments on **Opinions**?

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----



6. Désirez-vous que votre nom demeure sur la liste de diffusion?

☐ Oui ☐ Non

Veuillez corriger votre adresse, s'il y a lieu.

7. Quels sujets qui n'y sont pas traités aimeriez-vous lire dans **Opinions** à l'avenir?

8. Avez-vous d'autres commentaires à formuler sur **Opinions**?

# Sondage auprès des lecteurs d'Opinions

Opinions entreprend une révision complète de son contenu et de sa liste de diffusion. Afin de nous aider à mieux vous informer, pourriez-vous, s'il vous plaît, remplir le questionnaire suivant et le retourner à **Opinions**, arrêt 11-13, avant le 1<sup>er</sup> avril 1993. Nous apprécions grandement votre aide!

1. Combien d'articles d'**Opinions** lisez-vous? (Cochez une case seulement)
- |                          |                                 |
|--------------------------|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Tous les articles               |
| <input type="checkbox"/> | La plupart des articles         |
| <input type="checkbox"/> | Deux ou trois articles          |
| <input type="checkbox"/> | Je les lis surtout en diagonale |

2. Quelles catégories d'articles d'**Opinions** vous intéressent au plan professionnel? (Placez-les en ordre numérique, 1 étant la catégorie que vous considérez la plus importante).
- |                          |   |
|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | Techniques de vérification informatisée |
| <input type="checkbox"/> | Information sur les cadres supérieurs   |
| <input type="checkbox"/> | Liaison avec le Parlement               |
| <input type="checkbox"/> | Comptabilité et vérification            |
| <input type="checkbox"/> | Autre (préciser) _____                  |

3. Que pensez-vous de la longueur des articles d'**Opinions** en général?
- |                          |            |                          |             |                          |                     |
|--------------------------|------------|--------------------------|-------------|--------------------------|---------------------|
| <input type="checkbox"/> | Trop longs | <input type="checkbox"/> | Trop courts | <input type="checkbox"/> | Longueur convenable |
|--------------------------|------------|--------------------------|-------------|--------------------------|---------------------|
4. Que pensez-vous du style employé dans les articles d'**Opinions**?
- |                          |             |                          |                |                          |                |                          |                  |
|--------------------------|-------------|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|------------------|
| <input type="checkbox"/> | Trop facile | <input type="checkbox"/> | Trop difficile | <input type="checkbox"/> | Trop technique | <input type="checkbox"/> | Style convenable |
|--------------------------|-------------|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|------------------|

5. Quelle est la raison principale pour laquelle vous lisez **Opinions**? (Cochez une case seulement).
- |                          |  |
|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | Parce que son contenu est utile dans le cadre de mon travail |
| <input type="checkbox"/> | Afin d'en connaître davantage sur le BVG                     |
| <input type="checkbox"/> | Pour me tenir au courant des nouveaux développements         |
| <input type="checkbox"/> | J'aime regarder les photographies et les illustrations       |
| <input type="checkbox"/> | Autre (préciser) _____                                       |



# Discours et exposés

Voici la liste des discours qu'ont prononcés et des exposés qu'ont donnés les employés du Bureau du vérificateur général. Ces discours étaient donnés dans la langue où ils apparaissent ci-dessous. ➤

| Thème  | Conférencier                       | Organisation Hôte   | Date               |
|--|------------------------------------|---|--------------------|
| Transforming Public Services                                 | <i>Oto Brodtrick</i>               | Colloque Canada-Asie du Sud-Est, Ottawa   | 16 septembre 1992  |
| Internal Auditing – In a Changing Management Culture         | <i>Len McGimpsey</i>               | Institut des vérificateurs internes   | 16 septembre 1992  |
| Innovation in Bureaucracies                                  | <i>Oto Brodtrick</i>               | Secrétariat du Conseil de gestion de l'Ontario, Toronto   | 18 septembre 1992  |
| Changing Mental Models in Organizations                      | <i>Oto Brodtrick</i>               | Ontario Advanced Forest Management Program, Université Lakehead, Thunder Bay                                      | 22 septembre 1992  |
| Valuing Natural Capital                                      | <i>Dan Rubenstein</i>              | University Accounting for the Environment Université Concordia  | 24 septembre 1992  |
| Strategic Quality Management in the Public Sector            | <i>Maria Burrados</i>              | Université York   | octobre 1992       |
| Environmental Matters: What Should We Expect from Accounting | <i>Dan Rubenstein</i>              | «If you take the planet to your heart» Conference Association canadienne des professeurs de comptabilité          | 2 octobre 1992     |
| Internal Auditing – In a Changing Management Culture         | <i>Ike Prokaska, Bruce Sloan</i>   | Conférence annuelle de l'Association of American Railroads  | 13 octobre 1992    |
| Accounting for Sustainable Development                       | <i>Dan Rubenstein</i>              | Controllers Conference, Tennessee – la Society of Management Accountants et l'Institute of Management Accountants | 21–23 octobre 1992 |
| Electronic Audit Briefcase                                   | <i>Mark O'Connor, Eric Antilla</i> | Symposium technique du XIV <sup>e</sup> INCOSAI, Washington, D.C.   | 27 octobre 1992    |
| Trends in Renewing Public Service                            | <i>Oto Brodtrick</i>               | Speyer Wirship II, École supérieure de sciences administratives, Speyer, Allemagne                                | 28 octobre 1992    |
| Value Added Auditing   | <i>Ike Prokaska, Bruce Sloan</i>   | Institut canadien des comptables agréés, Ottawa   | 3 novembre 1992    |
| Adapting GAO Methodology to OAG Context                      | <i>Jim Blain</i>                   | American Evaluation Society, Seattle, Washington  | 6 novembre 1992    |
| Computer Security and Our 1990 Information Security Audit    | <i>Ellen Shillabeer</i>            | Institut de recherches d'Ottawa-Carleton  | 12 novembre 1992   |
| The Subject of Management                                    | <i>Trevor Shaw</i>                 | Institut de gestion financière, Semaine du Perfectionnement 1992  | 25 novembre 1992   |
| Electronic Audit Briefcase                                   | <i>Mark O'Connor</i>               | Portable Computer Forum, Toronto  | 1 décembre 1992    |

# Lettre de Herbert R. Balls

Monsieur,

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt l'article dans le dernier numéro d'*Options* qui portait sur l'histoire du Bureau du vérificateur général et je vous félicite, vous et les auteurs, Jeff Greenberg et Leslie Goddard, d'avoir écrit l'article et d'avoir décidé de consacrer un numéro entier d'*Options* à l'histoire du Bureau.

Puisque je m'intéresse depuis plus d'années que je n'ose l'admettre à l'épanouissement et à l'histoire du Bureau et qu'on m'a appris que l'exactitude en vérification est une vertu aussi appréciée (sinon plus) que la pitié, il y a plusieurs erreurs ou omissions qui, à mon avis, doivent être portées à votre attention, ainsi :

1. Le Fonds du revenu consolidé a été créé par l'Acte d'Union de 1840 et non par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867.

2. J'ai remarqué qu'il n'y a aucune mention de John Lorn McDougall dans l'historique (bien que son nom figure dans les biographies). Or, M. McDougall était connu pour ses efforts en vue d'établir un bureau indépendant de vérification législative et des fondements solides pour celle-ci. Il se fit également remarquer pour les pétitions qu'il adressait à la Chambre des communes, les annonces qu'il faisait publier dans les quotidiens du Canada pour faire connaître ses points de vue, ainsi que l'éternelle lutte qu'il menait contre les juristes de la Couronne, le Conseil du Trésor et presque tous les sous-ministres.

3. La Loi du revenu consolidé et de la vérification de 1931 ne retira pas entièrement la fonction de contrôleur au vérificateur général. La Loi autorisait ce dernier à effectuer une vérification préalable sur demande du Conseil du Trésor. Bien qu'un volume important de travail de vérification préalable eût été autorisé en 1931, on a progressivement abandonné cette pratique après 1940, mais le pouvoir législatif l'habilitant ne fut complètement abrogé que par la Loi sur l'administration financière de 1951.

4. Bien que Maxwell Henderson ait mené une campagne pour faire déposer les comptes publics plus tôt, il convient de noter qu'au cours de son mandat il n'a jamais réussi à déposer le Rapport du vérificateur général dans les délais prescrits par la loi.

5. Une des recommandations importantes du Comité Wilson en 1975 portait sur la vérification d'optimisation des ressources. Les points de vue du Comité à ce sujet sont importants et fondamentaux, comme le sont les modifications qui par la suite furent apportées à la Loi sur le vérificateur général.

Les points ci-dessus sont les principales questions qui, à mon avis, appellent des commentaires. J'ai relevé d'autres points mineurs ou d'interprétation ou de style qui sont essentiellement affaires d'opinion.

Dans l'espoir que vous le trouviez utile, je vous envoie également un article rédigé à l'occasion du centenaire de la vérification législative.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Herbert R. Balls

## Réponse du Bureau

Denis Desautels, vérificateur général, a écrit à Herbert Balls pour le remercier d'avoir pris le temps de nous faire part de ses commentaires. La rédaction d'*Options* espérait interviewer M. Balls pour le prochain numéro de la revue. C'est donc avec beaucoup de tristesse que nous avons appris qu'il est décédé en décembre 1992.

Herbert Balls est né en 1910 et a grandi au Manitoba. Il a fait des études supérieures à l'Université du Manitoba et à l'Université de Toronto. Il a travaillé au Bureau du vérificateur général, de 1931 à 1950. Il a été contrôleur du Trésor de 1958 à 1968, et il a occupé les postes de sous-ministre des Services et de sous-receveur général du Canada de 1968 à 1975. Après sa retraite, Herbert Balls a obtenu la bourse Skelton Clark de l'Université Queen's. Il a participé aux activités de l'Institut d'administration publique du Canada, notamment à titre de président national, de 1960 à 1961. Il a fait preuve d'un engagement profond envers la collectivité. En effet, il a été président de la Fédération des oeuvres de la région d'Ottawa et président des Organismes et caisses de bienfaisance du Canada. Il s'est distingué par son grand dévouement pour sa profession et par ses services à la collectivité. Nous offrons nos sincères condoléances à la famille de M. Balls. 🌻





*L'Opéra et le Harbour Bridge de Sydney en Australie*

- La méthode de rédaction continue a fait l'objet d'essais pratiques tant dans l'hémisphère sud que dans l'hémisphère nord. Plusieurs considérations découlent de cette expérience.
- La rédaction continue fonctionne mieux lorsque la direction appuie l'utilisation de cette approche et qu'elle en comprend la nature, la logistique et les avantages. La direction doit reconnaître une ébauche évolutive de rapport pour ce qu'elle est : la meilleure représentation de l'image que se fait l'équipe de vérification du rapport final. La fiabilité et la validité du document augmentent seulement une fois que l'on a systématiquement classé les éléments probants en fonction de l'ébauche de rapport et que l'on a remanié le texte.
  - La rédaction continue fonctionne mieux dans une vérification menée par déduction et fondée sur des critères de vérification.
  - La rédaction continue oblige l'équipe de vérification à réorganiser constamment les éléments probants, ce qui permet d'apporter des rectifications significatives au texte du rapport et à la méthode.
  - La rédaction continue exige que l'on prévoie des périodes de traitement suffisantes dans les calendriers d'examen. L'équipe de vérification de l'Australie disposait de six jours de traitement pour quatre jours de visites sur le terrain, et elle avait de la difficulté à traiter tous les éléments recueillis. Il est important de prévoir une période régulière de rattrapage pour que l'équipe puisse se tenir au courant des éléments probants recueillis et tirer profit des rectifications à mi-chemin.
  - La rédaction continue peut réduire les risques de survérification.
  - Lorsque l'on passe constamment des feuilles de travail à une ébauche de rapport évolutive, on peut faire de petits ajustements à l'étendue et à la méthode de vérification.
  - Les clôtures périodiques comme celle qui se produit à mi-chemin de la phase d'examen et qui comporte un classement plus officiel des éléments probants en fonction des constatations peuvent permettre de raccourcir et d'améliorer considérablement le reste de la phase d'examen.
  - Le partage, entre les membres de l'équipe, des responsabilités liées au classement des éléments probants en fonction des constatations, et à la révision du rapport peut réduire l'ennui que ces derniers peuvent ressentir s'ils consacrent tout leur temps à l'organisation et à l'indexation de documents. Cela permet aussi d'avoir une relève advenant qu'un chef d'équipe ou qu'un membre de l'équipe parte pendant la vérification.
  - On peut utiliser la rédaction continue pour une vérification tout entière ou pour toute composante d'une vérification. Elle s'est révélée économique et efficace sur le terrain – si elle est très intensive. 🌟

disposer les véritables éléments probants dans un cahier qui renvoie au rapport final.

## Conditions préalables au recours à la rédaction continue

La rédaction continue fonctionne mieux si l'équipe de vérification exécute une vérification fondée sur des critères. Le recours à un modèle normatif permet de mener la vérification et d'élaborer le rapport selon une méthode déductive. Les critères constituent un fondement naturel auquel peuvent se greffer les nouveaux éléments probants et les nouvelles constatations; ils constituent aussi une structure organisationnelle naturelle pour les constatations du rapport.

La rédaction continue intervient plus tard dans une vérification qui comporte des questions structurées de façon inductive. Il faudrait commencer à faire rapport sur les versions des constatations plus tard dans le processus de vérification, étant donné que celles-ci ne prendraient normalement forme que plus tard dans la vérification. La rédaction continue est plus fructueuse si l'équipe de vérification fait le traitement, y compris l'indexation et le signalement, des éléments probants au retour des visites sur place. Dans les deux cas, les équipes de vérification ont traité les éléments probants dès le retour de leurs visites chez le client. Le texte évoque le rapport et la méthode de travail sur place ont vite fait état des tendances les plus récentes des nouveaux éléments probants.

- La rédaction continue offre plusieurs avantages.
- Elle donne lieu à une vérification axée sur les résultats, étant donné que l'équipe travaille continuellement dans le sens des résultats que le rapport du vérificateur devrait produire.



- Elle permet de procéder tant par déduction que par induction, c'est-à-dire de passer des critères aux

éléments probants par déduction et, des éléments probants aux constatations par induction.

- Elle permet d'ajuster continuellement l'étendue et la méthode de vérification à la lumière des éléments probants et des constatations qui émergent.
- Elle peut raccourcir la phase du rapport parce qu'à la fin de l'examen, l'équipe de vérification se retrouve avec une analyse préliminaire et une ébauche de rapport.
- Elle peut favoriser la présentation d'un rapport sans lacune puisque le texte final du rapport découle d'éléments probants classés.



- Elle peut favoriser de bonnes relations avec le client; les comptes rendus présentés aux composantes générales et divisionnaires de l'organisation pourraient faire état de la plus récente orientation du rapport, permettant ainsi au client de régler les problèmes tout de suite et de ne pas avoir de surprises à la fin du processus.

- Elle peut favoriser le climat de crédibilité et de confiance qui atténuera la remise en question du rapport, des constatations et des éléments probants à l'appui. Ainsi, la durée du processus d'approbation du rapport est plus courte. Le client que l'équipe de l'Australie a vérifié n'a contesté ni les constatations du vérificateur ni le modèle normatif sous-jacent au rapport. Le *National Audit Office* de l'Australie a négocié l'approbation du rapport, certain du fondement et de la solidité du rapport.

- Elle facilite les contrôles exercés par les responsables de la vérification. Ces derniers n'ont qu'à demander une copie de la version la plus récente du projet de rapport pour savoir où en sont les choses.

- Enfin, elle permet à l'équipe de vérification de produire assez facilement des documents de contrôle officiels comme le rapport de l'aperçu, le rapport de l'étude préparatoire et les rapports signalétiques; inversement, l'équipe peut facilement passer des rapports de l'étude préparatoire à l'ébauche de rapport.





# Raccourcir la phase du Rapport

## Rapports axés sur les résultats : la méthode de rédaction continue

par Michael Ryan, directeur, Opérations de vérification



Le Parlement, Canberra, Australie

Dans le présent article, Michael Ryan décrit la méthode de rédaction continue au moyen de deux exemples, celui de *National Audit Office* de l'Australie et celui du vérificateur général du Canada. Michael revient d'une affectation de trois ans auprès du *National Audit Office* de l'Australie. Rédaction continue? Oui, la phase de rédaction du rapport d'une vérification de l'optimisation des ressources semble durer une éternité. Il faut manifestement la raccourcir. Y a-t-il une autre solution?

Pourquoi ne pas amorcer le processus d'élaboration du rapport plus tôt, dans la phase d'examen par exemple? Mieux encore, pourquoi ne pas l'amorcer durant la phase de planification?

Cela peut sembler aller à l'encontre de l'intuition. Peut-être ai-je passé trop de temps aux antipodes. Mais, une telle méthode est pleine de logique, et qui plus est, c'est une méthode qui a fonctionné et qui a permis d'économiser de précieuses ressources de vérification en cours de route.

### La rédaction continue : de quoi s'agit-il?

La rédaction continue exige l'élaboration d'une ébauche de rapport le plus tôt possible dans le processus de vérification ainsi que la révision périodique de l'ébauche pendant la planification, l'examen et les phases ultérieures de la vérification. La gestion rapide des éléments probants et

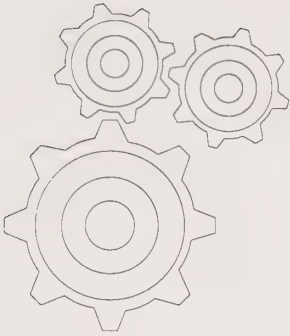
L'analyse préliminaire viennent appuyer la rédaction continue. Avez-vous déjà entendu parler de la règle des 80-20? Les vérificateurs expérimentés soutiennent avoir une idée de 80 p. 100 des constatations lorsque 20 p. 100 des travaux sont terminés. Mais ils n'ont pas les éléments probants en mains. Je me rappelle que les premiers cours sur la vérification de l'optimisation des ressources commençaient par une séance sur le rapport de vérification. Ne peut-on pas dire que commencer tôt la rédaction du rapport est compatible avec une vérification axée sur les résultats – laquelle met l'accent sur le produit de la vérification et sur les résultats qui en découlent? La rédaction d'un rapport axé sur les résultats est le complément d'une vérification des systèmes et des pratiques qui est axée sur les résultats.

Le *National Audit Office* de l'Australie a utilisé la méthode de la rédaction continue tant pour la vérification de l'efficacité du financement par des organismes extérieurs que pour la commercialisation au sein de la *Commonwealth Scientific and Industrial Organization*. De même, le Bureau du vérificateur général du Canada l'a également utilisé au sujet des services de police assurés par la Gendarmerie royale du Canada. La rédaction continue exige simplement que l'on suive les étapes mentionnées ci-après :

- **Elaborer les éléments d'une ébauche de rapport le plus tôt possible dans le processus de vérification et réviser continuellement l'ébauche pendant toute la vérification.** Dans le cas de la vérification de la Gendarmerie royale du Canada, on a élaboré la première ébauche du rapport du vérificateur à partir du rapport de l'étude préparatoire. L'ébauche a d'abord pris la forme d'un fichier informatique intitulé «rapport» dans lequel se trouvait la raison d'être de la vérification, une description du processus de vérification, une description du client et une liste de questions de vérification. L'équipe a révisé le texte de l'ébauche au fur et à mesure de l'avancement de la vérification, y consignant des constatations potentielles, leurs causes et leurs effets.

- **Adopter une approche axée sur les résultats pour la rédaction du rapport.** Indiquer qui devrait, à la suite du rapport, faire quoi, quand, où et pourquoi.





augmentent, les ressources diminuent et les changements surviennent rapidement. À son avis, l'informaticque constitue à la fois l'un des moteurs du changement et l'une des solutions aux changements qu'elle suscite. Nous avons utilisé l'exemple de la conception de la locomotive à vapeur pour illustrer la mise en oeuvre de la technologie de la génération précédente. Maintenant, il n'y a plus de concepteurs de locomotives à vapeur. Il est peu probable que les vérificateurs disparaissent, mais il est concevable que les vérificateurs de l'an 2001 soient aussi différents de nous que les concepteurs de locomotives diesel le sont des concepteurs des locomotives à vapeur.

Sur le plan pratique, tant le secteur privé que le secteur public subissent d'importantes pressions financières. Il est improbable que les clients acceptent, sans protester, un coût indirect comme celui de la vérification, même si cette dernière est prévue par la loi.

Nous sommes conscients des progrès réalisés par les autres vérificateurs législatifs et par les grandes entreprises qui réagissent aux fortes pressions de la société et des concurrents en repensant leurs objectifs, leurs fonctions et leurs méthodologies. À l'instar de ces organisations et de ces entreprises, le Bureau continue à appuyer l'élaboration et la mise en oeuvre de la technologie afin d'améliorer l'efficacité et de ses rapports.

La réorientation fera de la prochaine décennie la période la plus excitante de l'histoire de la comptabilité et de la vérification. En voiture! ➤

Le 1<sup>er</sup> avril 1992, le sous-vérificateur général, Larry Meyers, a pris la parole à l'occasion de la *Seventh Annual Conference on Computers and Auditing*. Dans son allocution intitulée «Re-engineering the Audit Profession», il a déclaré que nous vivons à une époque où les attentes

## Pourquoi faut-il procéder à une réorientation?

électronique des données, avec la nouvelle réalité de l'échange d'avantage pour pouvoir composer spécialiste continuera à en apprendre au niveau de connaissances du systèmes informatiques, équivalendra spécialiste d'hier, le vérificateur de niveau de connaissances du mieux comprendre l'informatique – le chaque vérificateur aura besoin de professions. Chaque comptable et permettrait de réorienter ces l'essentiel des connaissances qui leur ils n'acquerront pas assez rapidement comptabilité et la vérification, mais apprendront à mieux connaître la Ce faisant, les informaticiens méthodes et leurs processus.

et de la vérification à réorienter leurs collègues du secteur de la comptabilité doivent donc aider plus activement nos d'autres domaines. Les informaticiens moins pressants que les professionnels tout de même trouver la réorientation professionnels du domaine pourraient discipline relativement nouvelle, les Etant donné que l'informatique est une s'adapter comme étant assez stressants. les changements auxquels ils doivent qui oeuvrent en informatique trouvent professionnels. Beaucoup de personnes les informaticiens et les autres exigeront de nouvelles relations entre rôle particulier de la réorientation L'omniprésence de l'informatique et le comptabilité ne feront pas exception. deux tendances. La vérification et la La réorientation viendra accélérer ces n'importe quelle profession s'accroît. connaissances sont introduites dans et la vitesse à laquelle les nouvelles aspects deviennent désuets raccourcit, acceptés et le moment où ces mêmes connaissances professionnelles sont

Il y a longtemps, les professionnels de n'importe quel domaine pouvaient, après avoir terminé leurs études, poursuivre leurs carrières en n'ayant que quelques cours de recyclage à suivre. Maintenant, les professionnels ne quittent jamais vraiment l'école. L'intervalle entre le moment où certains aspects des

puiser ces déductions. croissante où le Bureau pourrait dans une masse de connaissances l'intégration des résultats obtenus chacun de ces éléments facilitent l'exécution et le compte rendu de s'organiser pour que la conception, le ministère visé, on pourrait continuer à appuyer une opinion sur travail de vérification serait de principale de chacun des éléments du éléments. Même si la fonction responsables de la vérification de ces déductions seraient l'oeuvre des chaque élément de travail puisque ces moins dans la forme électronique, de seraient favorisées par la visibilité, du s'appliquent à plus d'un ministère déductions sur les questions qui entre les équipes évoluer aussi. Les processus de travail et les relations évoluer, on peut s'attendre à voir les au sein de l'équipe de vérification les processus de travail et les relations Tout comme on peut s'attendre à voir

## Les relations entre les équipes

temp. travaux en cours plus visibles en tout outils réorientés doivent rendre les nécessaire. Cela veut dire que les nous devons fournir l'encadrement utiliser de façon créative. Ensuite, les vérificateurs et les équipes à les connu jusqu'à maintenant et inciter meilleurs que tout ce que nous avons les outils de manière qu'ils soient donc dire que nous devons réorienter faire un travail de qualité. Cela veut vérification afin de leur permettre de vérificateurs et les équipes de nous devons continuer à habiliter les situent à deux niveaux. D'abord, réorientation sur les processus de la Les répercussions pratiques de la mais aussi en faire baisser les coûts, accroître la qualité de la vérification,

courantes de toute profession ont l'habitude de tendre.



Tout d'abord, les premières vagues de changements sont aux portes de la profession. Les vérificateurs doivent songer à la réorientation des éléments probants. Le Bureau travaille actuellement aux premières vérifications totalement électroniques, c'est-à-dire des vérifications où il n'existe, en fait, aucune piste de vérification sur papier. Les vérificateurs doivent envisager la possibilité d'accéder directement à toutes les opérations par voie électronique. La Suède procède actuellement de cette façon à l'échelle nationale, et l'Alberta, à l'échelle provinciale. Lorsque toutes les opérations sont accessibles par voie électronique, le problème de conception des échantillons auquel la profession se heurte depuis des années devient un problème de conception des sondages. En raison des limites de la technologie dans le passé, il faut réexaminer les méthodes afin de déterminer la mesure dans laquelle elles limiteront les procédures de l'avenir. Il faut même remettre en question le vocabulaire utilisé pour décrire la profession afin de déceler les domaines où certaines perspectives nous sont refusées, en raison d'une terminologie particulière. Les attentes actuelles face au travail et les relations au sein de l'équipe de vérification seront aussi réexaminées. Pour mettre l'accent sur la qualité du travail, nous devons, à l'instar de quelques grandes entreprises, faire en sorte que le travail soit bien fait la première fois plutôt que de veiller à ce qu'il fasse l'objet de révisions à des niveaux multiples. Une telle méthode devrait non seulement

qu'il a fait. Les vérificateurs disposent de l'un des meilleurs programmes de traitement de texte et de l'un des meilleurs tableurs qui existent actuellement sur le marché. La réussite de la réorientation sera fonction de l'efficacité des relations de travail entre les praticiens et les professionnels de l'informatique encore plus que ne l'a été la mise en oeuvre des technologies de deuxième génération. L'élaboration et la mise en oeuvre d'instruments comme I.D.E.A. et AUDITPRO prouvent que de telles relations existent depuis un certain temps.

Cette étape de la réorientation pendra presque certainement fin au moment où l'analyse ainsi que la création et la gestion de documents pourront être réalisées grâce à des instruments génériques encore plus puissants qui pourront être adaptés en vue de répondre aux besoins précis des comptables et des vérificateurs. Mais cette même étape commencera vraiment lorsque les comptables et les vérificateurs professionnels auront redéfini leurs besoins. Les professionnels de l'informatique pourront contribuer d'abord en aidant les comptables et les vérificateurs à séparer leurs besoins professionnels des limites méthodologiques du passé qui étaient fondées sur la technologie et ensuite, en procédant à la mise en oeuvre de la technologie nécessaire.

Les spécialistes de l'informatique auront de la difficulté à participer à la réorientation parce qu'ils se retrouveront dans un monde nouveau où leur tâche ne sera plus de fournir des produits standard ni d'élaborer des outils d'après les caractéristiques définies par les utilisateurs. Mais, nous regrettons de dire qu'à court terme, la réorientation pourrait être encore plus stressante pour les vérificateurs. La vérification est en soi une profession conservatrice. De plus, c'est une discipline qui n'est pas axée sur la théorie, mais sur les méthodes. S'ils veulent faire des progrès, les vérificateurs auront à se libérer l'esprit et à se dégager de la structure organisationnelle pour échapper aux pièges que les pratiques

déductions, la différence se situe au niveau de l'ampleur de la tâche. Pour étayer les déductions, il faut intégrer les travaux et les résultats de nombreuses vérifications dans un rapport. C'est à ce niveau que la technologie peut nous libérer pour nous permettre d'envisager des sujets plus complexes, mais plus dignes d'intérêt. Mais en fait, les ordinateurs ne peuvent rien faire que les êtres humains ne peuvent faire. Les ordinateurs permettent de gérer de plus grandes quantités d'information et accélèrent l'accès à cette information. La réorientation de la vérification équivaut, du moins à cet égard, à la réorientation de l'échelle de grandeur. C'est aux professionnels qu'il revient de concevoir la façon de réaliser cette intégration.

Actuellement, des équipes de vérification individuelles vérifient des ministères individuels. Bien qu'il existe une somme de connaissances partagées et une direction commune comme on le constate, par exemple, dans le *Manuel de vérification intégrée* et dans les *Guides de vérification* du Bureau, les équipes peuvent faire varier beaucoup la pratique pour l'adapter aux réalités des ministères clients. Même au début de la réorientation, deux facteurs semblent essentiels à cette intégration. Premièrement, il doit exister des moyens d'échanger rapidement de l'information, sous réserve, bien entendu, des exigences réelles, mais limitées de la confidentialité et de la sécurité. À cet égard, rapidement veut dire dans les heures ou dans les jours qui suivent un événement. Deuxièmement, il doit y avoir, comme nous en avons discuté plus tôt, un moyen quelconque d'encoder, à l'intérieur même des documents, une notion de leur structure logique.

## Quelle incidence la réorientation aurait-elle sur les professionnels de la vérification?

La stratégie informatique du Bureau a été de fournir aux vérificateurs les meilleurs outils possibles, et c'est ce



Les vérificateurs reconnaissent la nécessité de doter d'une structure chaque document et l'ensemble des documents. Par exemple, pour que l'accès aux éléments probants soit facile et efficace, les documents doivent porter des renvois. Le Secrétaire du Conseil du Trésor fait déjà des recherches sur la façon de s'y prendre pour établir des liens logiques entre les documents. Conseils et Vérification Canada se penche sur la nature et le rôle des processus de production des connaissances et de création des documents tels qu'ils s'appliquent à la vérification. Pour ce qui est de générer des connaissances, des auteurs comme William Zinsser qualifient le processus de rédaction de pensée structurée; offrir un système de traitement de texte aux auteurs de rapports favorise la production des connaissances en vérification.

La communication de déductions tirées de l'expérience passée est beaucoup plus difficile que la communication des résultats de vérifications précises, et ce, pour deux raisons. Premièrement, beaucoup de lecteurs considèrent déjà notre Rapport annuel comme étant trop volumineux. Deuxièmement, les lecteurs craignent en même temps que le Rapport ne fournisse pas suffisamment d'information sur une vérification donnée. Ainsi, le Rapport annuel semble être et trop gros de par la forme et trop petit de par le fond. La communication des déductions ne fera qu'aggraver le problème. Même si ces déductions peuvent être décrites succinctement, elles peuvent ne pas être crédibles si elles ne sont pas étayées par des renvois à de

## Dans un monde où l'écrit domine, il n'est donc pas possible de vraiment communiquer ces déductions.

nombreuses vérifications ministérielles distinctes, qui pourraient avoir été effectuées sur plusieurs années. Si le matériel nécessaire à la satisfaction des besoins de tous les lecteurs était incorporé dans un rapport écrit, on se retrouverait avec un rapport éphémère.

Depuis 1988, le Bureau publie une version électronique de son Rapport annuel. Le document écrit peut être considéré comme le document maître, et la version électronique en représente un sous-ensemble en sens qu'elle ne renferme aucune illustration. Par ailleurs, l'utilité du contenu de la version électronique est accrue par l'existence d'un logiciel de recherche documentaire puissant et convivial.

Un rapport réorienté qui permettrait de communiquer ces déductions pourrait être produit et publié en version électronique, renfermer le même texte et les mêmes illustrations que la version écrite et être assorti au besoin d'éléments audio et vidéo qui viendraient appuyer le contenu imprimable. La version électronique du Rapport deviendrait alors la version maîtresse dont on n'imprimerait qu'un sous-ensemble.

Le document électronique pourrait contenir un résumé des déductions. Il serait étayé par d'autres documents qui viendraient soit en faciliter la compréhension grâce à des explications supplémentaires, soit en accroître la crédibilité grâce à des analyses à l'appui et grâce même à des éléments probants. Les renseignements à l'appui seraient reliés électroniquement au document sommaire, et le lecteur pourrait creuser n'importe quel point du texte et obtenir au besoin des explications ou des éléments probants

Des documents électroniques de ce genre sont déjà créés dans d'autres domaines, et le Bureau a maintenant la capacité de les produire s'il le veut. La difficulté de produire de tels documents ne tient plus à l'aspect technique, mais plutôt à la difficulté intellectuelle de formuler les déductions et d'organiser l'information à l'appui afin de les expliquer et d'en faire la démonstration.

## Réorientation de la vérification

La réorientation de la vérification est un sujet beaucoup trop vaste pour être cerné dans un article concernant les effets de la réorientation sur les personnes. Continuons à prendre pour exemple les conséquences de la communication des déductions et le recours au rapport électronique amélioré que cette tâche pourrait exiger. Nos vérificateurs produisent systématiquement des cahiers de corroboration à l'appui des chapitres du rapport. Dans ces cahiers de corroboration, les éléments probants recueillis et les analyses effectuées sont marqués de renvois au chapitre de manière que tout vérificateur supérieur peut rapidement accéder aux renseignements à l'appui de n'importe quel point soulevé dans le Rapport. Dans la communication des

supplémentaires. Le Rapport ne serait, en fait, pas plus gros que nécessaire pour chaque lecteur.

celui qui avait frappé le plus grand nombre de coups de circuit.

## Les difficultés intellectuelles de la réorientation

Il est difficile d'exagérer l'ampleur des difficultés intellectuelles que pose la réorientation. Lorsqu'on commence une réorientation, il faut d'abord surmonter l'inertie des méthodes acceptées que nous faisons nôtres, souvent sans même y penser, et dont les fondements sont souvent implicitement restreints par les limites de techniques anciennes, voire oubliées.

## Réorientation des processus et des produits

La prochaine difficulté en est une d'abstraction. La réorientation est assez difficile quand il s'agit de systèmes matériels dont les objectifs sont clairs, les processus, visibles et les produits, tangibles. Pensons à la technologie des locomotives à vapeur. Les ingénieurs qui travaillaient à la conception de la locomotive à vapeur dans les années quarante étaient des concepteurs vraiment compétents et inspirés, et certains d'entre eux se trouvaient au Canada. Toutefois, ils avaient tendance à croire que la solution aux limites des locomotives à vapeur du moment résidait dans de meilleures locomotives à vapeur. En général, ces ingénieurs étaient mal préparés à envisager même d'autres types de locomotive, bien qu'ils connaissaient les locomotives électriques et qu'ils savaient que la technologie des locomotives diesel faisait des progrès. Il leur était encore plus difficile de songer à un autre moyen de transport, par exemple, à un moyen de transport non ferroviaire comme un convoyeur.

Finalement, nous devons penser au rythme du changement recherché. Si le conducteur de la première locomotive à circuler dans le Centre du Canada, vers 1850, avait été

transporté dans le temps jusqu'aux années 1950, il aurait constaté que la locomotive à vapeur était encore la reine du rail et que d'importantes améliorations, mais peu de changements fondamentaux, avaient été apportées à la technologie de la locomotive.

Comparons ces changements avec les 30 ans, ont marqué la technologie informatique et qui, en 15 ans seulement, ont marqué la technologie de l'ordinateur personnel.

## Qu'est-ce que la réorientation voudrait dire sur le plan de la vérification?

Selon la Loi sur le vérificateur

général, le mandat du vérificateur général est de vérifier et de faire des rapports. Réorienter veut dire réexaminer le pourquoi et le comment de nos vérifications de même que le pourquoi et le comment de nos rapports. La réorientation suppose qu'on procède à l'analyse suivante :

- l'objectif de la tâche est réexaminé à partir des principes de base;
- les autres moyens (technologiques et autres) d'en arriver à cet objectif révisé sont évalués;
- de nouveaux processus sont définis et de nouvelles techniques sont élaborées pour les appuyer.

Avant de poursuivre, il serait peut-être bon de signaler que le contenu du présent essai est théorique et qu'il reflète uniquement l'opinion des auteurs.

## Réorientation du mandat et de la mission du Bureau

Alors, pourquoi rédigeons-nous des rapports? En termes simples, on peut dire que c'est pour communiquer des

constatations, des observations, des conclusions et peut-être des recommandations aux échelons supérieurs de la vérification, et en définitive, au client.

Si nous considérons que notre mandat est de produire chaque année un rapport qui décrit les résultats des vérifications effectuées au cours des 12 mois précédents, notre connaissance actuelle des processus de production des connaissances, et de création et de gestion des documents pourrait être suffisante.

Mais si nous voyons les défis à relever dans un contexte plus large où nous devons consolider et intégrer les résultats de nos vérifications pour en faire les avis les mieux étayés que nous ayons jamais produits, nous devons alors considérer nos vérifications et nos rapports dans une perspective différente. La réorientation ne veut pas nécessairement dire nouveau mandat ou nouvel énoncé de mission, mais elle peut vouloir dire s'acquitter de son mandat et de sa mission, grâce à des processus redéfinis.

La réorientation remet même en question les raisons pour lesquelles on prépare des rapports de mission. Bien sûr, communiquer les résultats d'une mission de vérification à son supérieur en est une. Mais, en plus de répondre à la nécessité d'informer les échelons supérieurs, chaque document contribue ou devrait contribuer à l'accroissement des connaissances collectives du Bureau. Ce qui veut dire que le rapport préparé pour faire suite à une vérification d'une étendue précise pourrait aussi contribuer à une meilleure connaissance de questions plus vastes. S'assurer que tous les documents offrent le maximum de possibilités de contribuer à l'élargissement de la somme des connaissances et des analyses suppose que la structure de chaque document doit être très solide et explicite. Ainsi, l'auteur du rapport disposerait d'un meilleur cadre à l'intérieur duquel il pourrait communiquer l'information relative à la vérification de la manière la plus efficace.





doit de la première application multitâches (Windows) pour vérificateurs. Ce Bureau a acheté le ABC Flowchart, un graphique multitâches (technique Windows) destiné aux vérificateurs.



Stephanie Radevic, des Services de santé et services sociaux, assiste à un cours de formation donné par Mark O'Connor, directeur principal au BVG.

«Le multitâche promis par les fournisseurs, a dit Mark O'Connor, sera important pour la préparation des documents de travail et des rapports de vérification. À la plus grande facilité d'utilisation de ce nouveau logiciel s'ajoutera, à ce que l'on dit, la possibilité de voir à la fois plusieurs documents à l'écran et de pouvoir y travailler, de pouvoir copier dans vos documents du texte et des graphiques, et même des enregistrements sonores, et la possibilité de produire des tables de correspondance et des analyses détaillées même après la modification des documents. Il est facile de s'imaginer l'utilisation qu'un vérificateur pourra faire de cet outil. Le défi est de savoir comment nous nous y prendrons pour modifier nos méthodes de travail et nos produits.» Mark O'Connor nous conseille la prudence. Il est encore bien tôt pour se prononcer sur le sujet puisque les concepteurs de ce nouveau logiciel de série en sont encore à la mise au point d'une utilisation maximale des fonctions multitâches. Il faudra également moderniser le matériel des vérificateurs.

## Projets futurs

Le Canada a également emprunté à l'excellent matériel de formation en vérification du GAO. Notamment, dans le cadre de notre séminaire sur la gestion de l'information en vérification que nous avons présentée à des cadres supérieurs, nous avons utilisé des documents de formation produits par la IMTEC (Information Management and Technology Division), qui traitaient des cinq principes permettant d'élaborer avec succès des systèmes.

Le GAO a souvent fait coïncider avec les visites des Canadiens des présentations faites par de grands cabinets de vérificateurs ou de grands fabricants de logiciels. Ces présentations auxquelles des représentants de nos deux Bureaux assistaient ont fait ressortir la nécessité d'investir en informatique et d'utiliser cette technologie afin de rendre les vérifications plus efficaces et plus efficaces. Ces présentations nous ont également aidées à comprendre les améliorations qu'il nous faudrait apporter à nos outils et quels seraient les logiciels susceptibles de s'ajouter à notre collection.

La collaboration entre le BVG et le GAO a été profitable aux deux parties. Il semble que nous pourrions continuer de financer en commun des travaux de recherche et de développement dans trois grands secteurs :

- 1) l'élaboration de logiciels permettant l'utilisation de nouvelles méthodes d'échantillonnage;
- 2) la modification de la version DOS du logiciel AuditPro et la planification d'une future version utilisant le multitâche (technologie Windows);
- 3) des travaux de modernisation du processus de vérification.

Nous sommes convaincus que continueront de croître, au Canada et aux États-Unis, l'utilisation et la puissance de la maille électronique du vérificateur au cours des prochaines années. ➤



Washington, D.C., E.-U. : Le premier groupe initié à l'utilisation de la maille électronique du vérificateur. Les instructeurs canadiens furent Mark O'Connor, Aline Vienne et Yves Godbout.



- 1) du logiciel AuditPro entre Washington et San Francisco;
- 2) du logiciel I.D.E.A. pour l'analyse du budget présidentiel;

3) des logiciels I.D.E.A. et Email (courrier électronique) et de graphiques pour les travaux effectués chez l'Inspecteur général des services de santé et des services sociaux;

4) des logiciels FAST et I.D.E.A. pour les travaux effectués auprès de la société fédérale d'assurance-dépôts des États-Unis.

Au cours d'une visite du GAO, à Washington, on a poursuivi l'entente de collaboration avec l'Inspecteur général du HUD (Housing and Urban Development). Deux bureaux régionaux du HUD ont fait l'essai du logiciel AuditPro. Morris Gritsom, du HUD, en a fait de nombreuses démonstrations dans maintes villes américaines au cours de présentations traitant de vérification qui furent données dans plusieurs villes des États-Unis.

Après la conférence, M. Akresh expédiait un message électronique dans lequel il disait : « Je suis extrêmement satisfait de la manière dont se déroule le projet d'utilisation de la mallette électronique. La conférence technique a clairement démontré que les vérificateurs du GAO savent utiliser les logiciels afin d'être plus efficaces et plus efficaces. »

## Formation et engagement

Le projet a débuté par une semaine de formation intensive offerte au personnel du GAO et de l'Inspecteur général. Ces personnes venaient de partout aux États-Unis. Les engagements pris à l'égard du projet par M. Denis Desautels, vérificateur général du Canada, et par M. Charles Bowsher, contrôleur général du GAO, constituaient de solides assises pour ce projet. On était alors prêt à mettre en oeuvre ce projet-pilote à plusieurs phases, le Canada y participant de manière intensive au cours de la première année.

L'utilisation de la mallette connaît un beau succès dès le départ. Stéphanie Radecic, comptable des services de l'Inspecteur général des services de santé et des services sociaux, a utilisé le logiciel I.D.E.A. pour dépister des paiements en double des services. Elle était très impressionnée : « I.D.E.A. est merveilleux. Les retombées sont de taille puisque de son utilisation ont découlé deux nouvelles vérifications. » L'examen d'un système lui a permis de déceler la possibilité que celui-ci contienne une faille. Elle possède désormais les outils qui lui permettent de vérifier son hypothèse avec peu, ou pas, d'aide technique. « Je ne suis pas programmeur, a-t-elle dit, mais j'ai trouvé très facile d'utiliser le logiciel I.D.E.A. Le fait d'avoir plein accès aux données des registres comptables me donne l'impression que l'on m'a greffé des circuits imprimés. »

## Les retombées

« Ce projet a permis un échange important de connaissances et de savoir-faire technologiques », a déclaré Mark O'Connor, directeur du projet au BVG. « Pour les deux bureaux, les interfaces graphiques d'utilisation facile (multiféretage de type Windows) joueront un rôle important dans la conception future des logiciels de vérification. » En ce sens, le GAO a été un pionnier pour ce qui est de l'étude de l'utilisation des graphiques, ce qui a amené nos deux pays à faire l'essai de plusieurs logiciels disponibles sur le marché. Le GAO s'est

Mme Radecic a continué de se servir, pour son travail, des logiciels AuditPro et Email et des graphiques. À son avis, la mallette électronique est un outil puissant qui permet au vérificateur de travailler plus vite et plus efficacement. Elle est convaincue que les organismes de vérification aux États-Unis doivent utiliser des logiciels comme AuditPro et I.D.E.A., notamment ceux qui ont comme clients des entités fortement informatisées. Selon elle, « l'utilisation de logiciels comme I.D.E.A. et AuditPro permettra d'éliminer les procédés manuels trop lourds, d'épargner du temps consacré à la planification des vérifications et de concentrer davantage ses énergies sur les vérifications elles-mêmes. »

Bert Rosen, qui dirige le projet-pilote au sein de la Division, au GAO, de la comptabilité et de la gestion financière, est du même avis. Il souligne que les outils de cette mallette offrent « une flexibilité inconnue à ce jour ». Il affirme, lui aussi, que le logiciel I.D.E.A. permet de sauver temps et argent et indique que les logiciels AuditPro et FAST sont également utiles pour les travaux routiniers de vérification. Selon lui, avec la mallette électronique, il n'est plus besoin de se creuser les méninges. Il aimerait que cette mallette soit ajoutée à la trousse de travail de chaque vérificateur.

L'équipe du GAO chargée de la vérification du service américain des Douanes utilise le logiciel AuditPro pour effectuer sa planification des procédés de vérification au cours de l'étape de la planification détaillée. Une fois les programmes de vérification préparés, certains éléments de preuve et d'analyse vérificationnelle ont été répartis entre les diverses étapes de la vérification. Cette tâche sera plus facile lorsque l'accès par réseau à l'information sera possible à l'intérieur de l'édifice principal du GAO et sur l'ensemble du territoire américain. Il sera alors possible d'échanger des fichiers de vérification d'un lieu à un autre.

Pour le moment, Bert Rosen cherche, avec l'aide des utilisateurs, à trouver le moyen de modifier AuditPro de manière à y inclure l'utilisation des méthodes et des formulaires du GAO et à rendre complémentaire le logiciel AuditCare du GAO (un logiciel qui aide à contrôler et à compiler les données des questionnaires de contrôle interne) et le logiciel AuditPro du BVG.

# Le GAO utilise la mallette électronique du vérificateur

## Echanges électroniques

par Mark O'Connor et Leslie Goddard

La mallette électronique du vérificateur a été décrite dans divers numéros de la revue *Opinions* (voir notamment l'article intitulé «Évolution de la micro-informatique – Le projet ADAPT»). Le Bureau continue sa recherche d'applications importantes afin de concevoir de meilleurs outils au plus bas coût. Le présent article traite de la collaboration qui lie le BVG et le General Accounting Office (GAO) des États-Unis.

## L'utilisation, au GAO, de la mallette électronique du vérificateur

Nouvel arrivage au GAO, Abe Akresh, directeur du service de soutien à la vérification (*Audit Assistance Group*) de la Division *Financial Management Division*), a constaté que sa division voyait son mandat modifié de façon importante. Une nouvelle loi, la *Chief Financial Officers Act*, a imposé aux organismes et aux ministères du gouvernement fédéral américain la production d'états financiers annuels, une première pour plusieurs d'entre eux. Il fallait que ces états financiers soient vérifiés. Le service de M. Akresh se voyait confier la tâche de trouver des outils qui permettraient de réaliser ce travail colossal.



Washington, D.C. : John Adshead, Eric Anilla, Janet Jones et Mark O'Connor rencontrent des représentants du GAO et du «Health and Human Services Inspector General» pour s'entretenir du projet de la mallette électronique du vérificateur.

La solution était donc de pouvoir mater l'utilisation de techniques connues avec la nouvelle technologie en voie de conception. Des demandes de renseignements furent donc expédiées aux grands cabinets de vérificateurs des États-Unis, aux fournisseurs de logiciels, et au BVG, au Canada.

Après avoir reçu de l'information, les gens du GAO ont appelé leurs confrères du BVG afin de savoir s'il était possible de mettre en oeuvre un projet-pilote qui leur permettrait de faire

L'essai de cette mallette dont ils avaient entendu parler et qu'on leur avait présentée. Trois types différents de vérifications furent choisis pour tenter cette expérience (celle du service américain des douanes, celle du Capitole et celle des services de santé et des services sociaux). Quelques jours plus tard, le Canada dépêcha à Washington une équipe chargée de la vérification des Douanes canadiennes afin d'explorer les possibilités de partenariat.

Le BVG voyait là, pour nous Canadiens, une excellente occasion de partager notre technologie et nos connaissances et de pouvoir ainsi «rembourser» le GAO pour les conseils qu'à notre demande, il nous avait si souvent fournis au sujet de nouveaux projets que nous mettions de l'avant et de vérifications d'optimisation des ressources. Les deux bureaux se sont rendu compte que la technologie dont ils auraient besoin dans les années à venir était sensiblement la même. Il était donc possible de travailler de concert, ce qui permettrait également de partager les coûts de la recherche pour répondre à ces besoins communs.

## L'année suivante

Vers la fin de la première phase du projet-pilote, l'expérience s'avéra un succès retentissant. Au cours de l'année, on avait réussi à :

- effectuer de nouvelles vérifications dans des secteurs chauds, travaux rendus possibles par les nouveaux outils;
- effectuer une analyse plus opportune et plus efficace du Budget présidentiel;
- amener plusieurs équipes à utiliser l'ordinateur pour la planification et l'élaboration des procédés de vérification.

L'avantage sans doute le plus important a été le sentiment, chez les membres de l'équipe du projet-pilote, qu'ils pouvaient désormais accéder d'eux-mêmes aux données. Déjà, ils ont enrichi leur mallette électronique d'importantes acquisitions de logiciels et de matériel qui leur permettront d'en élargir l'utilisation. En plus d'avoir obtenu l'échange du logiciel AuditPro, le GAO s'est procuré les permis d'utilisation de groupe d'autres logiciels de la mallette électronique du vérificateur, notamment les logiciels I.D.E.A. et ABC Flowcharter.

C'est devant une salle comble que quatre

vérificateurs/évaluateurs ont donné une présentation, dans le cadre de la conférence de mai 1992 du GAO, au cours de laquelle ils décriront leur utilisation :



nous en sommes avec chacun de ces groupes d'électeurs. L'autre consultation que nous entreprendrons dans le cadre du programme de gestion de la qualité vous visera, vous les employés du Bureau. Nous vous ferons part des résultats de ces consultations au début de décembre.

Enfin, la dernière initiative est l'examen des opérations qui est actuellement en cours. La plus grande partie du travail est terminée. Comme vous le savez, nous avons amorcé ce projet au cours de l'été afin de faire face aux pressions financières qui ont été exercées non seulement sur le Bureau, mais aussi sur tous les ministères et organismes. L'objectif était de trouver des moyens de réduire les coûts, tant à court terme qu'à long terme, en faisant un examen minutieux de toutes nos activités. Ces travaux auront des répercussions profondes sur le Bureau. De nouveaux travaux de vérification nous ont été imposés, et il faudra trouver des moyens d'effectuer ces travaux et tous nos autres travaux de vérification avec un budget qui diminue. Pour conclure, j'aimerais parler un peu de l'avenir. À mon avis, nous devons, en tant qu'organisation, tout faire pour encourager un gouvernement responsable, honnête et productif. Pour ce faire, nous devons être justes et sensibles aux complexités inhérentes aux opérations du gouvernement. Nous devons reconnaître les efforts que le gouvernement déploie pour être responsable et transparent, pour appliquer les meilleures pratiques. Toutefois, si au cours de nos vérifications, nous découvrons des cas flagrants de gaspillage, d'inertie et de pratiques douteuses, nous devons avoir le courage de dire la vérité. De bonnes relations avec les clients (et c'est d'ailleurs un sujet dont j'ai parlé à plusieurs reprises depuis mon arrivée au Bureau) constituent un élément essentiel de nos vérifications, mais nous devons savoir quand être d'accord avec les bureaucrates et quand ne pas l'être.



Ainsi, le défi qui nous attend tous au cours de la prochaine année est celui de faire une différence pour les contribuables canadiens. Ces derniers ont grandement besoin d'un ami à Ottawa à qui ils peuvent faire confiance. Ils comptent sur nous tous, sur vous tous, pour défendre leurs intérêts. En cette période que certains appellent l'automne et l'hiver de mécontentement national, il est essentiel de ne pas tromper leur confiance. À mon avis, c'est ce qui devrait nous motiver tous. Je sais que c'est une grande source de motivation pour moi. Alors, s'il vous plaît, au cours de la prochaine année, continuons à faire une différence. D'innombrables personnes vous sont très reconnaissantes de votre travail. Merci beaucoup.

À un plan international, nous avons maintenu une présence très active. À preuve, le travail que nous avons effectué auprès de l'Organisation de l'aviation civile internationale de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de l'INTOSAI ainsi que les programmes de l'IDIL, que nous gérons au sein du Bureau pour le compte de l'INTOSAI. Nous avons toutefois rationalisé notre participation internationale en raison des contraintes budgétaires en vigueur.

Au cours de l'année, nous avons répondu avec succès à ces dures restrictions financières. Nous avons entrepris trois projets : la planification stratégique, le programme de gestion de la qualité et la revue des opérations.

Pour ce qui est de la planification stratégique, nous avons créé un groupe de travail composé de sous-vérificateurs généraux, des vérificateurs généraux adjoints et de certains directeurs principaux. Le groupe de travail était chargé, d'une part, d'examiner la mission du Bureau et la façon dont ce dernier voit son rôle et, d'autre part, de mettre au point un plan stratégique complet pour l'avenir. Ce plan stratégique englobera plus qu'une vision et une mission. Il constituera un énoncé des valeurs communes, des capacités essentielles, des stratégies et des plans d'action. Au cours de la nouvelle année, nous serons en mesure de vous présenter le plan. L'objectif est d'en arriver à une vue commune de ce que nous ferons à l'avenir. Nous avons beaucoup fait pour développer l'esprit d'équipe et j'ai hâte que nous récoltions les fruits de nos efforts.

Le deuxième projet d'importance que nous avons lancé l'année dernière est le programme de gestion de la qualité. Nos efforts de consultation constituent un élément essentiel de ce programme. La première série de consultations s'est faite auprès de ce que nous appelons les «parties intéressées de l'extérieur». Au cours de l'année, nous avons rencontré des groupes de sous-ministres pour leur demander comment ils voyaient le Bureau. Ces rencontres ont été très intéressantes et très utiles pour nous. Nous ferons de même avec différents groupes de députés. Nous discuterons aussi de la possibilité de créer des groupes de discussion avec des citoyens. Grâce à ces trois initiatives – entretiens avec les bureaucrates, entretiens avec les hommes politiques et entretiens avec les citoyens – nous devons avoir une assez bonne idée de ce que les gens attendent de nous et de la mesure dans laquelle nous répondons à ces attentes.

De plus, je ne considère pas ces consultations comme une démarche ponctuelle. À mon avis, il s'agit de rencontres que nous devons avoir périodiquement pour mesurer où

payés et les investissements dans les banques internationales de développement. Actuellement, certaines dépenses sont engagées en deux étapes. On demande d'abord au Parlement d'approuver un crédit d'un dollar et, quelques années plus tard, on peut lui demander d'approuver un budget dans les centaines de millions de dollars. Une fois que la garantie est donnée, le Parlement n'a d'autre choix que d'approuver le financement comme tel.

Le chapitre 1 traite aussi des accords de financement entre les Premières nations et le gouvernement. Il signale la nécessité de trouver une solution au dilemme de longue date qui touche l'obligation de rendre compte du financement fourni aux Premières nations. Le Bureau veut garder la question sur le tapis et continuer à exercer des pressions pour que soient réglées certaines des questions fondamentales que posent les accords de financement entre le gouvernement et les Premières nations.

Le quatrième sujet abordé dans le premier chapitre est la protection de l'environnement. Nous soulignons la nécessité de créer des partenariats qui ne font pas double emploi, qui rendent légalement obligatoire la protection de l'environnement.

Vient ensuite la réforme de la fonction publique. Nous demandons aux plus hautes instances de s'engager à donner vie à la réforme. Nous soulignons qu'il est essentiel que les dirigeants appuient la réforme actuelle jusqu'au bout. À ce moment-ci, je ne crois pas que le gouvernement ait tiré pleinement avantage de cette réforme au nom des personnes qui comptent vraiment, des personnes qui sont servies par les fonctionnaires. La réforme en cours a encore beaucoup de chemin à faire.

Le chapitre traite ensuite de la technologie informatique. Le fait qu'on aborde cette question dans le chapitre 1 dénote que le Comité des comptes publics (CCP) s'y intéresse vivement et qu'il y a d'importants projets en cours, des projets dont les coûts respectifs se chiffrent dans les centaines de millions de dollars. Nous sommes convaincus que le gouvernement doit investir dans la technologie informatique et tirer pleinement avantage de ce qu'elle a offert. Mais les mégaprojets doivent être gérés très prudemment. Il faut que quelqu'un prenne les commandes, que quelqu'un pose les questions difficiles avant que de tels projets aillent de l'avant.

Le deuxième chapitre traite de la dette nationale. Nous soulignons à quel point il est essentiel de se doter d'indicateurs compréhensibles sur le niveau d'endettement que nous pouvons nous permettre. Le Bureau demande plus d'information prospective qui permettra aux Canadiens d'évaluer leur situation financière aujourd'hui. Lorsque nous parlons d'information à long terme, nous ne parlons pas d'un horizon de cinq ans comme celui auquel le ministère des Finances pense lorsqu'il prépare son exposé budgétaire annuel. Nous parlons d'un horizon de 20, 30 et même 40 ans parce que, à notre avis, on ne peut pas comprendre ce qui se passe aujourd'hui si on ne comprend pas les conséquences futures du fardeau de la dette et des autres obligations que nous accumulons aujourd'hui. Nous expliquons des concepts comme celui du caractère illusoire du gradualisme. Je reconnais que c'est une expression bizarre, mais je vous invite à lire ce qu'elle veut dire. Nous nous intéressons aussi à l'arithmétique de l'intérêt composé. Selon ces concepts, les Canadiens ne devraient pas se sentir rassurés par un simple examen de la situation actuelle.

Ce qu'il faut absolument, c'est une tribune qui permette une discussion rationnelle de ces questions. C'est bien de fournir plus d'information et une information de meilleure qualité à un électoral informé, mais cette information ne sert pas à grand-chose s'il n'existe pas de tribune où l'on puisse discuter des aspects complexes de la dette et des déficits et y trouver des solutions. Nous ne demandons pas seulement la création d'une telle tribune, mais aussi la tenue d'une étude.

**Le Rapport annuel n'est qu'une seule des nombreuses activités du Bureau** – Permettez-moi maintenant de laisser le Rapport annuel pour vous parler des autres projets importants du Bureau. L'année qui vient de s'écouler a été remplie de réalisations. Au cours de l'année, nous avons publié non seulement notre Rapport annuel, mais aussi d'autres rapports distincts, comme ceux sur les sociétés d'Etat. Le Bureau a publié deux études spéciales : l'une sur la vérification interne et l'autre sur l'historique de la réforme de la fonction publique. Ces deux études ont déjà suscité une attention et un intérêt considérables. Le Bureau a publié les actes d'un atelier sur les examens spéciaux dans les sociétés d'Etat. Le Bureau publiera très bientôt les résultats de sa vérification des services offerts conjointement à la Chambre des communes et au Sénat. Viendra ensuite notre opinion sur les états financiers du gouvernement pour 1991–1992.



# Faire une différence pour les contribuables canadiens



par Denis Desautels, FCA, vérificateur général du Canada, à la journée d'information du personnel, et Dan Rubenstein, directeur principal, Opérations de vérification.

Le vendredi 20 novembre, tout le personnel d'Ottawa a été invité à une séance d'information sur le Rapport annuel de 1992 ainsi que sur les autres activités du Bureau. Le vérificateur général Denis Desautels a discuté du chapitre 1, de questions organisationnelles, des priorités du Bureau ainsi que de l'avenir. Le directeur principal Dan Rubenstein présente un aperçu des observations du vérificateur général.

Aujourd'hui, c'est la journée de l'année où nous nous réunissons pour célébrer le dépôt du Rapport annuel. C'est un événement très important, pour une organisation comme la nôtre, qui est axée sur un produit particulier et une journée précise.

J'aimerais d'abord vous féliciter tous d'avoir produit un autre excellent Rapport annuel. Comme vous allez le voir ce matin, le Rapport traite de questions très pertinentes qui présentent un intérêt pour tous les Canadiens. C'est un document très professionnel qui touche à une foule de questions qui vont de la recherche et du sauvetage aux garanties d'emprunts.

Le Rapport se compose d'une bonne combinaison d'études et de vérifications. C'est aussi un Rapport plus volumineux que celui de l'an dernier. Il compte en effet plus de chapitres et plus de pages. Le Rapport est bien écrit, bien illustré et surtout, c'est un document de grande qualité. À mon avis, grâce à ce Rapport et aux vérifications comptables, aux vérifications de conformité et aux examens spéciaux que nous avons effectués cette année, nous avons déjà fait une différence, et nous continuerons de faire une véritable différence. Je pense que chaque personne ici présente devrait éprouver une réelle satisfaction parce que c'est un effort auquel le Bureau tout entier a contribué.

Fait important à souligner : les ministères et le gouvernement en général semblent être d'accord avec nos constatations et nos recommandations. Dans certains cas, les ministères ont déjà commencé à prendre des mesures pour corriger les faiblesses que nous avons signalées. L'avantage, c'est qu'on assiste à des interventions plus rapides de la part des ministères, qu'on obtient des résultats plus vite et qu'en fin de compte toutes ces mesures servent l'intérêt du contribuable. À mon avis, les audiences du Comité des comptes publics (CCP) sur les chapitres en seront plus efficaces. Toutefois, il y a des cas où le gouvernement n'est pas d'accord avec nous. Je crois quand même que nous sommes vraiment d'accord sur plus de points que par les années passées.

Vous noterez aussi dans le Rapport de cette année des exemples de ce que j'appellerais des « interventions rapides » de la part du Bureau. Le chapitre sur le réaménagement des effectifs n'était pas prévu pour le Rapport de cette année, mais le Bureau a réagi à une situation et produit un chapitre. Le chapitre sur la protection civile devait paraître dans le Rapport de 1993, mais comme nous avons terminé les travaux plus vite que prévu, nous l'avons publié en 1992.

**Aperçu rapide du chapitre 1 – Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers.** Le chapitre 1 traite de deux grandes questions qui sont très importantes pour moi et, à mon avis, pour nous tous. La première, qui revient tout au long du Rapport, concerne une meilleure reddition des comptes. La deuxième concerne l'amélioration de nos institutions nationales comme le Parlement. Plus précisément, le chapitre 1 traite de sept questions dont j'aimerais maintenant parler brièvement.

Il commence par parler de l'information destinée au Parlement. Le Bureau cherche à faire produire des rapports axés sur la mission, c'est-à-dire des rapports qui reflètent le rôle général du gouvernement dans la société et dans l'économie. Une notion essentielle que les ministères devraient reconnaître, c'est qu'il existe une différence qualitative entre les besoins en information des ministères et ceux du Parlement. Il n'est pas nécessaire que tous les éléments d'information soient consignés dans la Partie III du Budget et qu'ils aillent au Parlement. Nous ne nous entendons pas avec le gouvernement sur cette question, mais je pense que l'information destinée au Parlement vient au premier rang des priorités du Comité des comptes publics (CCP). Nous devrions avoir des discussions intéressantes sur ce sujet au cours de l'année.

La « transparence dans la budgétisation » est la deuxième question abordée dans le chapitre 1. Nous demandons au gouvernement d'appeler un chat un chat lorsqu'il comptabilise les garanties d'emprunts, les prêts aux autres

# L'avant-première pour les députés et l'audience à huis clos



A l'édifice du Centre, le Comité des comptes publics (CCP) a pré-senté en séance confidentielle une avant-première du Rapport annuel et il a tenu une audience à huis clos avec le vérificateur général et les deux sous-vérificateurs généraux Larry Meyers et Raymond Dubois afin d'avoir un aperçu du Rapport. Le Bureau a assuré un soutien administratif, fournissant vidéo et logiciel de recherche documentaire.



Lors de l'audience à huis clos, Denis Desautels et les sous-vérificateurs généraux Larry Meyers et Raymond Dubois ont présenté un aperçu du Rapport et ont répondu aux questions des membres du Comité et des députés.



Les chapitres portant sur le ministère de la Défense nationale ont suscité un vif intérêt et le vérificateur responsable, Tom Hopwood, s'est vu demander de répondre aux questions des députés.



L'avant-première donne l'occasion aux députés et aux chercheurs de se familiariser avec les grands dossiers. Par la suite, à la période de questions, les députés ne manquent de soulever l'attention sur certains.



Les députés vont et viennent librement au cours de la séance d'avant-première. Toutefois, les exemplaires du Rapport annuel doivent demeurer dans la pièce. Les chercheurs, quant à eux, ne peuvent quitter les lieux avant le dépôt du Rapport.



# Le jour du dépôt du Rapport de 1992

par Ann Wesch, rédactrice, Rapports et communications

Le vérificateur général Denis Desautels a déposé son deuxième Rapport annuel à la Chambre des communes le mardi 24 novembre 1992. Le dépôt du Rapport annuel s'est déroulé à peu près selon le même scénario que par les années précédentes.

Le Rapport a été déposé à la Chambre des communes à 14 h. Avant le dépôt, trois activités étaient au programme de la journée : une audience à huis clos du Comité des comptes publics (CCP), une avant-première destinée aux députés ainsi que la présentation à huis clos à l'intention des médias.

## Présentation à huis clos aux médias :



Nombreuse fut la participation à la conférence à huis clos pour les médias. Plus de 80 journalistes et techniciens étaient présents dans la pièce 200 de l'édifice de l'Ouest.



On ne s'étonne plus de voir maintenant une myriade d'ordinateurs à la disposition des téléjournalistes.



La file de journalistes est entrée à 9 h et ils se sont attelés à la tâche gigantesque d'absorber les centaines de pages du Rapport annuel.



À midi, les photographes et les cadreur sont arrivés pour tourner des séquences alors que les reporters de la télévision commençaient à préparer leurs comptes rendus pour le bulletin de nouvelles du soir.



Outre le Rapport annuel, les journalistes ont consulté la brochure des points saillants et beaucoup ont visionné le vidéo sur le Rapport annuel. On leur avait fourni le logiciel de recherche documentaire du Bureau et les auteurs des chapitres étaient sur place pour donner des explications supplémentaires.

explique la stratégie globale du ministre en matière de location. Il a déclaré son intention de demander au Comité permanent de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale de la Chambre de porter sans attendre l'entente la plus récente à l'ordre du jour de sa prochaine réunion et de sommer le ministre de la défendre.

Peu après le dépôt du Rapport, le ministre du Revenu, l'honorable Otto Jelinek, a visiblement trouvé exaspérant le chapitre portant sur la vérification des frais de lancement de la taxe sur les produits et services. De déclarer à l'occasion d'une conférence de presse : « Ce que je trouve agaçant à propos de ces manchettes, c'est qu'elles donnent l'impression en quelque sorte que nous avons soit dépassé le budget, soit laissez s'accroître le coût de la TPS. Or, rien n'est plus faux. »

La réaction qui a déclenché à la fois une vague d'intérêt de la part des médias et un certain nombre de ripostes est celle qu'a provoquée chez le ministre des Finances, l'honorable Don Mazankowski, la question des évitements fiscaux. Si le ministre a nié l'existence d'échappatoires, les membres de l'opposition n'en étaient pas persuadés. M. Mazankowski a déclaré à la Chambre que ce qui était qualifié d'échappatoire fiscale était en fait « une mesure d'encouragement favorisant la croissance et l'activité économiques » et que l'économie profite des allègements fiscaux consentis aux entreprises canadiennes au titre d'investissements étrangers. Il a ajouté que le vérificateur général ne possède aucune preuve de la perte de centaines de millions de dollars. Le député libéral Jean-Robert Gauthier, président du Comité des comptes publics (CCP), s'est posé la question suivante : « Pourquoi le gouvernement accorde-t-il des allègements fiscaux à des bureaux de représentation situés à Hamilton aux Bermudes, mais non pas à ceux qui sont installés à Hamilton en Ontario? » Le leader suppléant du Parti libéral, Mme Sheila Copps, a déclaré à la Chambre que le ministre ne tenait pas compte des preuves mises de l'avant par le vérificateur général, et elle a accusé le gouvernement conservateur de permettre une « escroquerie fiscale légale ». Lorsque les journalistes lui ont demandé de se prononcer sur les remarques faites par M. Mazankowski, le vérificateur général Denis Desautels a qualifié de prudente son estimation de la perte d'impôt, et il a fait remarquer que le gouvernement fédéral n'appliquait pas les règles sur l'évasion fiscale. Trois jours après le dépôt du Rapport devant la Chambre, le *Globe and Mail* (27 novembre) publiait un article d'Alan Freeman, du bureau des affaires parlementaires, intitulé « Mazankowski et le VG à couleaux tirés ». Selon M. Freeman, bien que M. Mazankowski ait à maintes reprises déclaré à la Chambre que les allègements du vérificateur général étaient « sans fondement », il semblait avoir modéré ses propos. Toutefois, M. Desautels n'a pas retiré ses allégations : « Notre crédibilité est irréprochable », a-t-il déclaré aux journalistes plus tôt la même journée, après que la question eut été soulevée lors d'une réunion du Comité des comptes publics (CCP) de la Chambre. « Nous possédons de nombreuses preuves

documentaires. Nos déclarations sont fondées sur des recherches exhaustives. » Les comités parlementaires n'ont pas tardé non plus à réagir à certaines questions présentées dans le Rapport annuel. Deux jours après le dépôt de ce dernier, le Comité des comptes publics (CCP) se réunissait pour dresser le calendrier des audiences sur des thèmes abordés dans des chapitres donnés et des questions particulières. Les délibérations du Comité ont abouti à un bref rapport que ce dernier déposait le jour même devant la Chambre, dans lequel il recommandait que le vérificateur général et des représentants du ministère des Finances se réunissent le plus tôt possible afin de clarifier leur point de vue respectif sur la note de vérification qui traite des échappatoires fiscales. Le Comité a également fixé sur-le-champ les dates de deux audiences sur la question, lesquelles devaient avoir lieu les 8 et 10 décembre, soit deux semaines après la présentation du Rapport. D'autres comités ont invité le vérificateur général à se présenter devant eux : le Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants a demandé de le rencontrer le 1<sup>er</sup> décembre, une semaine seulement après le dépôt du Rapport, afin de discuter l'ensemble des questions soulevées qui concernent le ministère de la Défense nationale. Aussi, le Sous-comité sur les institutions financières internationales du Comité permanent des finances a demandé au vérificateur général de témoigner, le 8 décembre, lors d'une audience qui traitait du chapitre du Rapport de 1992 concernant la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. La rapidité des réactions au Rapport de 1992 est encourageante pour le vérificateur général et pour le Bureau.

Très peu de journalistes se sont prononcés cette année sur le vérificateur général lui-même, M. Denis Desautels. Néanmoins, le chroniqueur Douglas Fisher, de l'*Ottawa Sun* (27 novembre), a fait exception à la règle : « Ne vous laissez pas tromper par ceux qui disent au vérificateur général du Canada, en poste depuis relativement peu de temps, qu'il met un bâton dans la vérification, qu'il s'efforce d'avantage de guider doucement le gouvernement Mulroney plutôt que de lui imposer des correctifs. Si son vocabulaire est moins tranchant et s'il expose son idéologie concernant des questions comme l'information du public et les tendances de la dette publique, son rapport constitue néanmoins une condamnation sans détour des dépenses excessives et expose l'ampleur et la diversité des extravagances administratives du gouvernement fédéral. »



Les six questions présentées ci-dessus ont suscité le plus l'attention de la presse écrite et électronique. Toutefois, elle ne s'est pas limitée à ces questions. D'autres chapitres du TPS – Le coût élevé de la mise en oeuvre de la taxe sur les produits et services, les problèmes persistants que pose l'administration de la taxe et le fait que les coûts totaux n'ont jamais été signalés au Parlement.

● **Ministère de la Défense nationale** – Les coûts élevés occasionnés par la politique du gouvernement qui privilégie l'achat de produits canadiens, les dépassements de budget, le non-respect des échéances

## Attention accordée par les médias aux autres vérifications et questions de vérification

La vérification a abouti à la conclusion que quelque 32 p. 100 des 396 paiements versés étaient justifiés et conformes à l'esprit et à la lettre de la loi; 35 p. 100 d'entre eux étaient considérés comme non justifiés; 29 p. 100 ont été mis en doute à cause des motifs invoqués et des circonstances dans lesquelles ils ont été versés. «Ottawa a bousillé certains de ses programmes de mise à la retraite volontaire», a déclaré Bill Casey à la chaîne de télévision anglophone de Radio-Canada. L'article de David Fugleese, paru dans la livraison du 25 novembre de l'*Ottawa Citizen*, était intitulé «Les indemnités de cessation foisonnent – fonctionnaires remerciés puis réengagés aux frais du contribuable». D'autres manchettes avaient un ton moins dramatique et étaient moins précises : «Les paiements forfaitaires, de l'argent perdu» (*Hamilton Specator*, 25 novembre); «Le cirque des paiements forfaitaires : la note est salée» (*Toronto Sun*, 25 novembre). Plusieurs rédacteurs en chef et journalistes se sont concentrés sur cette question. Un éditorial paru dans le *Toronto Star* (26 novembre), intitulé «Gaspillage par les conservateurs», comportait le passage suivant : «Il est possible que plus de 200 millions de dollars aient été dépensés à tort sous forme de primes versées aux fonctionnaires – dont au moins 800 touchent à nouveau un traitement versé par le gouvernement fédéral...» L'éditorial paru dans l'*Ottawa Citizen*, le 26 novembre, intitulé «Si la reddition de comptes est l'attribut d'un bon gouvernement...», se présente en partie comme suit : «Le premier ministre Brian Mulroney et ses collègues doivent rendre compte intégralement aux contribuables de la situation mise en lumière par Desautels. Qui est responsable des erreurs commises et quelles mesures correctives vont être prises? Par exemple : ...Comment le gouvernement prévoit-il empêcher les abus en ce qui concerne le versement d'indemnités de cessation aux fonctionnaires? Plus de deux tiers des paiements versés aux fonctionnaires depuis six ans, soit 325 millions de dollars au total, sont douteux ou sans justification. De plus, si 13 000 employés ont été indemnisés depuis 1986, des centaines d'entre eux ont touché à nouveau un traitement de fonctionnaire. Les personnes responsables d'une telle mauvaise gestion seront-elles l'objet de sanctions?»

- **Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien** – Les problèmes de gestion des forêts et d'établissement des coûts supportés par le gouvernement fédéral relativement à la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba.
- **Ministère des Travaux publics** – Bail avec option d'achat signé pour l'immeuble Louis Saint-Laurent à Hull (Québec) – Les coûts inutilement élevés, la mauvaise utilisation des renseignements et le fait que le ministère assume les responsabilités et les risques du propriétaire sans l'être véritablement.
- **Gendarmerie royale du Canada** – Les problèmes de gestion des ressources humaines et l'écart important entre la base des coûts négociée et les coûts réels des services de police à contrat.

## Réactions des députés, du gouvernement et des ministères à la couverture médiatique

Dans plusieurs cas, la couverture médiatique a suscité une réaction rapide, tantôt de la part de hauts fonctionnaires des ministères, tantôt de la part de députés, de ministres et de comités parlementaires.

En ce qui concerne la Réserve, le lendemain du dépôt du Rapport, plusieurs commandants de milice ont été interviewés aux réseaux nationaux de la presse électronique et ont vu citer leurs propos dans la presse écrite. À titre d'exemple, à Calgary, le colonel John Fletcher, commandant du district de la milice de l'Alberta, s'est inscrit en faux contre les critiques adressées aux réservistes dont il assurait le commandement, lesquels, prétend-on, ne sont ni aptes ni disposés à exercer des fonctions militaires. «Je ne connais que la situation de l'Alberta, mais mes effectifs s'élèvent à 1 404 militaires. De ces derniers, 68 sont en Croate et 38 sont à Chypre, a-t-il déclaré. Il est bien évident que les compétences des réservistes sont restreintes en raison du peu de temps qu'ils peuvent consacrer à l'insurrection. Au terme de l'insurrection, toutefois, les réservistes n'ont pas de mal à répondre aux normes de la force régulière.» Pour sa part, le major-général John MacInnis, commandant du Secteur de l'Atlantique de la Force terrestre, a répondu différemment aux critiques. Il a déclaré fermement que les lacunes mises en lumière dans le Rapport du vérificateur général seront comblées pour l'essentiel. «Voilà mon mandat, a-t-il dit. Je reconnais que les vérificateurs ont pu relever des problèmes, et c'est à moi qu'il appartient de trouver des solutions. Le ministère de la Défense nationale admet l'existence d'un grand nombre d'écarts entre les forces régulières et la milice, et nous nous employons à redresser la situation.»

Le bail avec option d'achat visant l'immeuble Louis Saint-Laurent situé à Hull (Québec) a provoqué une réaction immédiate chez le député libéral Don Boudria. Ces dernières années, M. Boudria a été le principal porte-parole de l'opposition lorsqu'il s'est agi de pourfendre des contrats de location controversés. Il a insisté pour que le ministre et Travaux publics démontre le bien-fondé de ces ententes et

Le chapitre du Rapport qui porte sur la Réserve des Forces canadiennes du ministère de la Défense nationale relève de

nombreux problèmes concernant cette composante essentielle des Forces armées. En effet, la Réserve

comptera 46 p. 100 du personnel des Forces canadiennes d'ici à l'an 2000, mais elle n'exerce pour l'instant qu'une

fonction militaire restreinte : les méthodes et les systèmes de gestion des ressources humaines en place ne sont pas

axés sur l'organisation à temps partiel de l'activité de la Réserve; l'assiduité des réservistes n'est pas constante pour

ce qui est de la participation à la formation et l'intervention en cas d'urgence; il n'existe aucun lien entre, d'une part,

les normes qui régissent les groupes professionnels, l'instruction et la promotion et, d'autre part, les besoins

opérationnels (en outre les normes d'instruction et de promotion ne sont pas appliquées); l'approvisionnement en

fournitures, l'équipement et les installations font problème; l'obligation de rendre compte des résultats de l'activité de

la Réserve est insuffisante. Les journalistes ont recaptulé les problèmes relevés dans des manchettes descriptives :

«La Réserve : trop de chefs, trop chère et trop mal préparée» *Windstar Star*, (25 novembre); «Les réservistes

déphasés par rapport aux besoins actuels» *Ottawa Sun*, (25 novembre); «La milice pourfendue» *Vancouver Sun*,

(25 novembre). Ce chapitre, tout comme les deux autres sur la Défense nationale, a été résumé dans un article d'une

page, par Glen Allen, paru dans le numéro du 7 décembre 1992 de *Maclean's*, sous le titre «Objectif premier – Les

militaires, dans la ligne de mire du vérificateur général». En plus de faire les choux gras des journalistes, la Réserve

a suscité l'intérêt des éditeurs. Douglas Fisher, chroniqueur parlementaire principal à l'*Ottawa Sun*, se

prononce sur plusieurs questions, la Réserve y compris, sous la rubrique «Les dilapidateurs» (27 novembre) : «En

dépit des nombreuses enquêtes dont a été l'objet, depuis plusieurs décennies, la force militaire dite «de réserve»

(souvent appelée la «milice») et des nombreux rapports concernant l'état lamentable de l'instruction et de

l'équipement de cette force, la situation s'est très peu améliorée; la composition déséquilibrée de la Réserve et

les écarts que présente l'instruction donnée d'une part aux officiers et aux sous-officiers et d'autre part aux simples

réservistes – soldats, matelots et membres de la Réserve aérienne – sont frappants; il en est de même de

l'immobilité du Parlement, qui n'a pas adopté de politique traitant des employeurs des réservistes. Les faillies dont il

est question ci-dessus rendent ridicule la récente politique en matière de défense qui fait de la Réserve une

composante essentielle de ce qu'il est convenu d'appeler la «force totale», un concept qui repose sur des motifs

d'économie.»

## Mégaprojets énergétiques

La vérification des mégaprojets énergétiques appuyés et financés par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a également suscité énormément d'attention.

Les observations faites par le Bureau concernant trois mégaprojets à l'étude ont mis au jour des lacunes

d'importance, à savoir l'absence d'un ensemble complet d'objectifs clairs et mesurables; une coordination

insuffisante de la surveillance des retombées; des lacunes dans le suivi des recommandations et des engagements qui

découlent de l'évaluation environnementale; des lacunes persistantes dans la mesure de l'efficacité; un rapport limité

et de piètre qualité à l'intention du Parlement et du public dans la Partie III du *Budget des dépenses*. Une fois de

plus, le ton des manchettes a varié des plus fades aux plus dramatiques : «La politique énergétique jugée lacunaire», a

titré l'*Edmonton Journal* (25 novembre); «Des grands projets mal ficelés; des millions dilapidés : résultats d'une

vérification fédérale», de déclarer le *Toronto Sun* (25 novembre); «Les projets pétroliers : une perte sèche»,

a annoncé l'*Ottawa Sun* (25 novembre); «L'organisme a annoncé l'*Ottawa Sun* (25 novembre). Les mégaprojets

généralistes ont suscité moins fréquemment l'intérêt des éditeurs. Dans son éditorial intitulé «Caspillage par

les conservateurs», le *Toronto Star* (26 novembre) faisait remarquer ce qui suit : «Les mégaprojets telle l'usine de

valorisation du pétrole située à la frontière de l'Alberta et de la Saskatchewan ont également subi les répercussions

d'une mauvaise gestion. Les contribuables écoperont d'une dette de 3,7 milliards de dollars, mais les politiciens ont

titré leur référence pour ce qui est de la création d'emploi ultérieure au projet, de la planification du projet et de

l'analyse de l'optimisation des ressources.» Le chroniqueur Terence Corcoran du *Globe and Mail*

(27 novembre) a tenu les propos suivants : «Il y a mieux à faire que de se balader dans un dédale de droit fiscal

international à la recherche de quelques centaines de millions de dollars qu'on risque de ne pas trouver. Il vaut

mieux, par exemple, s'occuper de la mise de fonds de 2,7 milliards de dollars qu'Ottawa octroie au champ

Hibernia, somme que la plupart des députés ont approuvée avec enthousiasme – malgré que le vérificateur général

soit d'avis que les objectifs des mégaprojets ne sont pas clairement définis et que, même s'ils l'étaient, il n'existe

pas d'information sûre qui permette de juger si ces projets procurent effectivement des avantages. Parmi les autres

mégaprojets énergétiques envers lesquels Ottawa s'est engagé dans des conditions douteuses figurent deux usines

de valorisation du pétrole lourd (800 millions de dollars), le pipeline de l'Île de Vancouver (150 millions de dollars)

et le projet des sables bitumineux OSLO (46 millions de dollars jusqu'à présent).»

## Palements versés aux employés en vertu de la Politique sur le

## réaménagement des effectifs

La vérification qui a suscité le plus l'attention de la presse électronique et qui a aussi défrayé la chronique dans la presse écrite est celle qui a porté sur les paiements versés aux employés, aux termes de la Politique sur le réaménagement des effectifs. Les montants versés sont appelés «paiements forfaitaires», quoique les présentateurs des journaux télévisés



mouvements de fonds vite faits, bien faits.» Sous la rubrique «La poudre aux yeux», l'éditorialiste du *Toronto Sun* (25 novembre) tenait ces propos : «Desautels a mis en relief le genre d'oubli onéreux qui nous amène à conclure que l'expression "réduction du déficit" n'a d'utilité que pour les discours politiques. Et voici les dernières nouvelles : le régime canadien de l'impôt sur le revenu a perdu des centaines de millions de dollars à cause d'échappatoires béantes dans les règles de l'impôt sur le revenu de sources étrangères. La situation est d'autant plus répugnante que le gouvernement fédéral s'engageait en 1987 à éliminer ces échappatoires.»

## Garanties d'emprunts

Le Rapport de 1992 renferme un chapitre sur le contrôle qu'exerce le ministère des Finances sur les garanties d'emprunts consenties par le gouvernement fédéral. La garantie d'emprunts se sert pour promouvoir les activités économiques de son choix. Aux termes des garanties accordées, le gouvernement s'engage auprès du prêteur à rembourser la somme garantie, suivant des modalités et des conditions prescrites dans un accord, si l'emprunteur manque à ses engagements. En réalité, le gouvernement subventionne l'activité de l'emprunteur en permettant à ce dernier d'accéder à des capitaux dans des conditions avantageuses. Ce thème a suscité une vive réaction de la part des médias. À témoin, les articles étaient coiffés de manchettes telles : «Les conservateurs font fi de leurs propres règles sur les emprunts – Desautels» (*Halifax Chronicle Herald* et *Halifax Mail Star*, 25 novembre); «Ottawa enfonce ses propres règles sur les prêts aux entreprises» (*Montreal Gazette*, 25 novembre); «Le vérificateur met en doute les prêts du type de celui consenti à Canadien» (*La Presse*, 25 novembre); «Westray touche 103 % du montant demandé» (*Halifax-Dartmouth Daily News*, (25 novembre); «Le vérificateur général doute de l'efficacité des prêts garantis» *Le Devoir*, (25 novembre). Les éditorialistes ont également énoncé de nombreux commentaires à ce sujet. Par exemple, un éditorial du *Vancouver Sun* (26 novembre) a présenté l'opinion suivante : «Le gouvernement aussi trompe le Parlement, même s'il ne l'a fait pas nécessairement de propos délibéré. Ainsi, les garanties d'emprunts, qu'elles soient consenties en faveur d'intérêts canadiens ou de gouvernements étrangers, sont présentées sans que soit mentionné le risque de manquement. Chaque année, la dette se trouve donc augmentée de millions de dollars du fait que, au cours d'années antérieures, des politiciens avaient approuvé ces garanties sans en peser véritablement les conséquences.» Dans un éditorial, le *Financial Post* (26 novembre) s'est prononcé comme suit : «Le VG a également mentionné le peu d'hésitation qu'avait Ottawa à consentir des garanties d'emprunts... Trop souvent, on accorde peu d'attention à la possibilité que le gouvernement, en sa qualité de garant, écope de la situation si l'emprunteur manque à ses engagements. En clair, le contribuable fait les frais de la

## Protection civile

situation.» Le 26 novembre, le *Daily News* de Halifax consacrait tout son éditorial à cette question : le financement nébuleux par les gouvernements de la mine de charbon de Westray située dans le comté de Pictou présente un intérêt particulier pour la population de la Nouvelle-Écosse, mais les conditions dans lesquelles les gouvernements fédéral et provinciaux accordent des garanties d'emprunts aux sociétés à l'échelle nationale n'en sont pas moins troublantes, comme l'a fait savoir mardi le Rapport du vérificateur général. La générosité avec laquelle des millions de dollars en deniers publics sont affectés à des projets qui sont essentiellement des projets privés est si grande que Curragh Inc., habile manœuvrier des milieux politiques, a réussi à obtenir une aide financière du gouvernement fédéral et du gouvernement de la Nouvelle-Écosse qui totalisait non seulement une part importante de ses frais de démarrage, ni même la totalité de ces frais, mais bien 103 p. 100 de ses dépenses à ce poste.

«Le régime canadien d'intervention en cas de situation d'urgence est une catastrophe en puissance», a écrit Peter Stockland dans un article sur la protection civile paru dans le *Toronto Sun* (25 novembre) à la suite du Rapport du vérificateur général. Bon nombre des manchettes qui portaient sur la protection civile avaient un ton dramatique : «Plans d'intervention – l'alarme a sonné» (*Halifax-Dartmouth Daily News*, 25 novembre); «Le Canada apprend qu'il est mal préparé à intervenir en cas de catastrophe» (*Toronto Star*, 25 novembre); «Une catastrophe majeure nous guette» (*Ottawa Sun*, 25 novembre); «Selon le VG, comptons-nous chanceux qu'il n'y ait pas eu de tremblement de terre en Colombie-Britannique» (*Vancouver Sun*, 25 novembre); «En cas d'urgence, ne comptez pas sur Ottawa, déclare le VG» (*Vancouver Province*, 25 novembre). Par ailleurs, d'autres périodiques s'en tenaient davantage aux faits : «Les plans d'urgence font défaut» (*La Presse*, 25 novembre); «Les plans d'intervention critiqués» (*Edmonton Journal*, 25 novembre). Le vérificateur général a fait savoir que, en règle générale, les problèmes de longue date que présentait la planification de l'intervention d'urgence au gouvernement fédéral ne donnent pas lieu à des solutions dans des délais raisonnables. Il s'est dit inquiet que la lenteur à élaborer des plans coordonnés à mettre en oeuvre en cas de situation d'urgence majeure diminue la vitesse d'intervention, laquelle est d'une importance capitale pour sauver des vies et protéger des biens. De l'opinion du Bureau, ces retards sont attribuables à plusieurs facteurs, y compris les différends qui opposent les ministères en matière de compétence, l'affectation de ressources à d'autres questions prioritaires, la complexité que présente la coordination des plans avec les provinces, et l'absence du sentiment que la situation est urgente. Le Rapport conclut également que le Parlement dispose d'une information insuffisante sur l'état de préparation, dans l'ensemble du gouvernement, à une intervention d'urgence.

le contribuable : voilà de précieux conseils pour l'actuel gouvernement, voire n'importe quel gouvernement.» Michel Audet, du *Soleil* (26 novembre), s'est également rangé du côté du vérificateur général dans un article dont le titre est à propos, «Pour une meilleure transparence» : «Au risque de paraître un peu naïf le vérificateur croit, avec raison, qu'une plus grande franchise pourrait même aider le gouvernement... Le gouvernement fédéral a tout à gagner à appliquer ces recommandations et à donner une information plus objective sur les coûts des services publics. Une meilleure connaissance sera le début de la sagesse pour beaucoup de citoyens qui croient encore que les ressources des gouvernements sont illimitées.»

Plusieurs éditorialistes étaient d'avis que l'un des moyens d'accroître l'opportunité de l'information et la motivation en faveur du changement consistait à remplacer le régime du Rapport annuel par un régime de rapports périodiques du vérificateur général. À cet égard, l'*Edmonton Journal* (26 novembre) déclarait ce qui suit : «Il en serait autrement si le vérificateur général était à même de faire enquête sur des questions particulières qui préoccupent le public et de publier des rapports sur ses conclusions au moment où il constate l'existence de ces questions. Cette façon de faire freinerait plus efficacement les dépenses du gouvernement que ne le fait le volumineux Rapport annuel.» Dans un éditorial intitulé «Une fois par an, c'est trop peu» (26 novembre), l'*Ottawa Citizen* présente les réflexions suivantes : «Il y a une meilleure façon d'obliger le gouvernement à rendre des comptes : ne pas s'en tenir à un seul après-midi de publicité au cours de l'année... Le vérificateur général devrait divulguer les affaires de dépenses abusives au moment où elles se produisent, et ne pas avoir à attendre des mois. En se penchant sur les affaires une à une, les députés et les médias pourraient s'attacher aux faits et à la recherche de solutions... Et plus encore, le gouvernement aurait à composer régulièrement avec des situations gênantes plutôt qu'un seul mardi par année.»

Gordon Grant, journaliste de l'*Ottawa Sun* (27 novembre), propose, entre autres, un régime de rapports périodiques : «Une suggestion : que le vérificateur général présente un rapport tous les deux mois environ et y nomme les personnes responsables de gaspillage, par exemple, la signature de baux qui engagent le gouvernement à verser des loyers manifestement excessifs. Il s'agit ensuite d'obliger les personnes responsables à se justifier devant un comité parlementaire.» Reprenant sous un angle différent le thème des rapports périodiques, Claude Masson proposait dans *La Presse* (26 novembre) la publication d'un rapport trimestriel qui ferait le point sur les mesures correctives : «À tous les trois mois, M. Desautels devrait rendre publique l'application ou la non-conformité des ministères et agences contenues dans son rapport annuel. Il faut instaurer une discipline de fer parce que les délinquants nous font perdre des millions de notre argent collectif chaque année.»

## Réactions aux vérifications et aux études

Les échappatoires fiscales, les garanties d'emprunts, la protection civile, la Réserve des Forces canadiennes, les mégaprojets énergétiques et les versements faits aux employés aux termes de la Politique sur le réaménagement des effectifs, voilà les six questions abordées dans le Rapport de 1992 du vérificateur général qui ont le plus défrayé la chronique.

## Échappatoires fiscales

«Le fisc perd des millions» (*Calgary Herald*, 25 novembre); «Des centaines de millions vont aux paradis fiscaux» (*Ottawa Sun*, 25 novembre); «Des règles imprécises permettent aux entreprises d'échapper à l'impôt, nous apprend le Rapport» (*Financial Post*, 28 novembre) — voilà à quoi ressemblaient les manchettes provoquées par la question des échappatoires fiscales. Cette question n'est pas l'objet d'un chapitre, mais plutôt d'une note de vérification incluse dans le chapitre intitulé «Autres observations de vérification», où sont présentées des questions particulières dont prend connaissance le Bureau du vérificateur général au cours de vérifications financières ou de vérifications de conformité visant les Comptes publics du Canada, des sociétés d'État ou d'autres entités, ou au cours de nos vérifications intégrées. Cinq pages sont consacrées à la question, suivies d'une réponse de cinq pages formulée par le ministère des Finances, soit le ministère responsable de la politique fiscale. Les actuelles règles de l'impôt sur la déductibilité de l'intérêt, le revenu de sources étrangères et les corporations étrangères affiliées sont telles que les sociétés peuvent structurer les opérations de manière à éviter l'impôt sur le revenu et à aller à l'encontre de l'esprit général de la loi. Le vérificateur général est d'avis que les arrangements fiscaux pour les corporations étrangères affiliées font perdre au Canada des centaines de millions de dollars en recettes fiscales. Les éditorialistes sont allés droit au but. Ainsi, dans un éditorial (27 novembre) intitulé «Sommations au fisc les brasseurs de fonds», le *Montreal Gazette* déclarait ce qui suit : «Le Canada permet aux sociétés d'éviter d'avoir à verser des centaines de millions de dollars en impôt en redistribuant des sommes entre divers pays. Quiconque a été conscient de la question sait que la part du total de l'impôt versée par les sociétés au Canada a diminué depuis 1984, tandis que la part supportée par le particulier a augmenté. Voilà déjà de quoi être contrarié, mais M. Desautels décrit une situation beaucoup plus déplorable. Les règles fiscales sont à ce point souples que les entreprises ont la possibilité, par exemple, de mettre à l'abri dans des paradis fiscaux étrangers le revenu tiré de sociétés canadiennes. En outre, elles peuvent rapatrier le revenu de filiales étrangères sous forme de dividendes libres d'impôt. Aux fins de l'impôt sur le revenu canadien, elles peuvent même se prévaloir de déductions au titre des dépenses en intérêt engagées au moment de ces



# Paroles et écrits des médias et d'autres intéressés – La réaction au Rapport de 1992 du vérificateur général

par John Zegers, directeur principal, Rapports et communications

Le vérificateur général du Canada, M. Denis Desautels, déposait son deuxième Rapport annuel devant la Chambre des communes, le 24 novembre 1992. Dans l'article qui suit, John Zegers s'appuie sur une analyse des propos tenus par les médias afin d'examiner la réaction non seulement de ces derniers, mais également de groupes et de particuliers qui se sont prononcés dans les quelques jours qui ont suivi la présentation du Rapport annuel.

À l'issue de longs efforts de vérification, le 24 novembre 1992, le vérificateur général, Denis Desautels, déposait son deuxième Rapport annuel devant la Chambre des communes. Le Rapport, qui comporte quelque 600 pages, soit 25 chapitres sur des vérifications intégrées, des études et des observations de vérification, a suscité une réaction vive de la part des médias. En outre, des ministres, des députés et des comités parlementaires ont réagi presque sur-le-champ au contenu du Rapport de 1992.

## Réactions au chapitre 1 : Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers

Les journalistes se sont arrêtés à plusieurs idées présentées par le vérificateur général dans le chapitre 1, intitulé «Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers», qui met l'accent sur des questions qui, de l'avis du vérificateur général, sont fondamentales pour que se réalise la reddition de comptes au sein du gouvernement et que s'améliorent nos institutions nationales.

L'intendance de la dette nationale figure parmi les questions qu'il aborde. Il estime qu'il nous faut étudier les moyens d'améliorer la divulgation de la situation financière afin d'aider les contribuables canadiens à comprendre et à évaluer l'importance du déficit et de la dette. Il mentionne la proposition faite dans son Rapport de 1991, qui amènerait le gouvernement à préparer et à publier une «carte de pointage» afin de renseigner les Canadiens sur les résultats de son plan d'action visant à réduire le déficit. À ce propos, il a déclaré que le gouvernement n'a donné aucune indication qu'il avait l'intention de publier une telle «carte de pointage» et, a-t-il ajouté, «je demeure convaincu qu'il devrait le faire.» Un éditorialiste proposait les réflexions suivantes dans la livraison du 26 novembre du *Globe & Mail* : «M. Desautels tient des propos

réfléchis sur les façons d'obliger le gouvernement à rendre compte davantage au Parlement de ses dépenses. Toutefois, les analyses les plus impérieuses faites par le vérificateur général concernant le problème des finances du gouvernement, normalement la dette nationale. Pour que l'on mette davantage en relief cette situation pénible, il réitère sa proposition selon laquelle le gouvernement devrait publier périodiquement une «carte de pointage» pour renseigner le public sur les progrès réalisés par Ottawa en vue de réduire son déficit budgétaire. Il s'agit là d'une excellente idée, et le gouvernement n'a pas manifesté la moindre intention d'y donner suite.» L'éditorialiste développe l'idée d'une carte de pointage et en propose une version modifiée : «M. Desautels devrait lui-même donner suite à sa proposition et publier une carte de pointage du vérificateur général. Un tel rapport, publié trimestriellement dans les revues et les journaux nationaux, libellé en langage clair et assorti de tableaux et de graphiques compréhensibles, donnerait l'heure juste aux Canadiens en ce qui concerne la gravité de la dette et rappellerait à l'ordre les gouvernements qui poussent la bêtise jusqu'à négliger ce problème. Si le vérificateur général estime que les Canadiens devraient mieux comprendre la dette, voici qu'il a l'occasion de les aider à ce faire.»

Le vérificateur général s'est entenu longtemps sur la carte de pointage avec le journaliste Don Newman lors d'une entrevue diffusée dans le cadre de l'émission *Capital Report* (CBC Newsworld). Global Television a également consacré un éditorial à la carte de pointage («À propos de pointage», par Jane Gilbert) et a incité le public à tenir une telle carte qui témoignerait du rendement du gouvernement, et à la mettre à jour régulièrement. Le journaliste Michel Audet, du *Soleil* (26 novembre), a également donné son appui à l'idée d'une carte de pointage : «Le vérificateur propose donc au gouvernement d'utiliser ce genre d'indicateurs simples qui permettraient à la population de mesurer les progrès accomplis dans la gestion des fonds publics. C'est une proposition que le gouvernement fédéral devrait mettre en oeuvre rapidement.»

Une deuxième «question d'une importance et d'un intérêt particuliers» que soulevait le vérificateur général est celle de la transparence dans la budgétisation. À ce propos, le *Financial Post* (28 novembre) publiait ce qui suit : «Jouer franc jeu avec le Parlement équivalait à jouer franc jeu avec les contribuables. Le vérificateur général insiste sur la nécessité d'un dialogue renouvelé entre le gouvernement et



# Réflexions

Dans le présent numéro d'*Opinions*, vous trouverez des articles qui traitent de notre dernier Rapport annuel au Parlement et du rôle important que l'information joue dans notre Bureau. Ces articles sont pertinents, puisque le Rapport a été produit grâce à de nouvelles techniques qui en ont facilité la publication et ont permis d'en réduire les coûts. Il s'agit du premier Rapport publié à l'aide de matériel et de logiciels d'éditionne nouveaux et très perfectionnés que nous avons acquis l'an dernier. Depuis plus de dix ans, les versions anglaise et française, qui comptent plus de 600 pages, ont été produites à l'aide de divers systèmes d'éditionne. Le Rapport est aussi offert en version électronique sur disquettes et sur un disque CD-ROM qui contient les douze derniers rapports annuels. Cette tradition de haute technologie est attribuable au fait que le Bureau du vérificateur général du Canada utilise depuis longtemps les techniques de pointe pour la vérification et la communication des résultats de vérification. Nos vérificateurs utilisent des micro-ordinateurs depuis de nombreuses années pour accéder aux données financières informatisées de l'administration fédérale. Il y a longtemps que le Bureau a commencé à utiliser des micro-ordinateurs et des logiciels, dont certains ont été créés par le Bureau, puis distribués à d'autres utilisateurs à l'échelle mondiale. Le Bureau a également été l'un des premiers organismes de la fonction publique à utiliser le courrier électronique, qui est devenu le principal outil de communication au Bureau.

Mais les années quatre-vingt-dix sont différentes : elles mettent au jour de nouvelles techniques qui exigent de nouvelles méthodes de travail. Le courrier électronique a joué un rôle important dans les activités du Bureau au cours des années quatre-vingts. Il a permis au Bureau de passer à la première étape de l'établissement d'un réseau complet de communication par micro-ordinateurs interconnectés. Puisque notre administration centrale fonctionne maintenant entièrement sur réseau et qu'elle est liée aux bureaux régionaux par voie électronique, je crois qu'il est maintenant raisonnable pour nous d'envisager la réorientation des méthodes de vérification et l'élaboration de nouveaux systèmes et outils que nous mettrons au point réduisant les coûts de la vérification en facilitant la collecte, l'utilisation et le classement électronique des données de vérification dans les bases de données sur la vérification. D'autres systèmes rendront la vérification plus efficace en aidant les vérificateurs à utiliser les bases de données sur la vérification, à formuler des observations, des

L. Denis Desautels, FCA

conclusions et des recommandations à la fois plus complètes et plus précises. Les nouveautés dans le domaine de l'information nous aideront aussi à communiquer les résultats de la vérification avec plus d'efficacité. Notre Rapport pourrait bientôt être publié sous forme de document électronique contenant des éléments audio et vidéo, ainsi que le texte et les pièces graphiques traditionnels. Le lecteur aura d'abord accès à un résumé succinct et facile à consulter, puis à des explications supplémentaires et à des éléments probants qui lui seront fournis électroniquement. Ce moyen efficace de communiquer de l'information nous aidera à rendre notre message plus accessible et plus convaincant, ce qui contribuera à améliorer la gestion de l'administration fédérale.



# Table des matières

|    |  |
|----|--|
| 1  | Réflexions   |
| 2  | Paroles et écrits des médias et d'autres intéressés - La réaction au Rapport de 1992 du vérificateur général |
| 8  | Le jour du dépôt du Rapport de 1992  |
| 10 | Faire une différence pour les contribuables canadiens  |
| 13 | Le GAO utilise la maillette électronique du vérificateur - Échanges électroniques                            |
| 16 | La réorientation et le professionnel de la vérification  |
| 21 | Raccourcir la phase du rapport -- Rapports axés sur les résultats : La méthode de rédaction continue         |
| 25 | Lettre de Herbert Balls  |
| 26 | Liste des discours et exposés  |
| 27 | Sonstage auprès des lecteurs d'Opinions  |

Opinions

Directeur principal  
John Zegers

Rédactrices  
Pat Forsberg  
Leslie Goddard  
Ann Wesch

Rédacteurs adjoints  
Christine La Salle  
Lucien Quinly

Photographies  
Mark O'Connor  
Ann Wesch

Édition et arts graphiques  
Linda Gaspar  
Wonne Pratt

Adjoints à la production  
Pat Davis  
Lynda Sayer

Traduction  
Thérèse Dion-Renaud  
Louise Gagnon  
Christine La Salle  
Carolina Rot  
John Zegers

Conseiller à la rédaction  
Michael McLaughlin

Imprimeur  
M.O.M. Printing

Opinions est publiée par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de diffusion à :

Opinions, arrêt 11-13  
Bureau du vérificateur général  
du Canada  
240 rue Sparks, tour Ouest  
Ottawa, (Ontario)  
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 11 No 1

Bureau du vérificateur général  
Vol. 11 No 1 1993

# Opinions





CAI  
AG  
-063

Copy  
Publica



# Opinions

Office of the Auditor General  
Vol. 11 No. 2 May 1993



## Opinions

### Principal

Dan Rubenstein

### Editor

Ann Wesch

### Associate Editor

Christine La Salle

### Photographs

Ann Wesch

### Desktop Publishing & Graphics

Sophie Dubé

Linda Gaspar

### Production Assistants

Pat Davis

Lynda Sayer

### Translators

Thérèse Dion-Renauld

Louiselle Gagnon

Christine La Salle

Jacques Rousseau

Michelle Thiney

### Editorial Advisors

Gerry Désormeaux

Maurice Laplante

Michael McLaughlin

Lucien Quinty

Hladini Wilson

### Printer

M.O.M. Printing

*Opinions is published by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:*

**Opinions**, Stop 11-13  
Office of the Auditor General  
of Canada  
240 Sparks Street, West Tower  
Ottawa, Ontario  
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 11 No. 2

## Contents

|  |    |
|--|----|
| <i>Reflections</i>   | 1  |
| <i>INCOSAI XIV - Co-operation<br/>Produces Results</i>   | 2  |
| Richard Gagné, Director of Programs<br>for IDI, describes the fourteenth triennial<br>Congress of the International Organization of<br>Supreme Audit Institutions held in<br>Washington, D.C., in October 1992.      |    |
| <i>Sharp as Ever ...<br/>A Profile of Mitchell Sharp</i>   | 7  |
| <b>Opinions</b> Editor Ann Wesch and Director<br>Jeff Greenberg interview Mitchell Sharp.  |    |
| <i>The Public Accounts<br/>Committee Visits London</i>   | 10 |
| Mark Hill, Parliamentary Liaison<br>Principal, describes the<br>Public Accounts Committee visit to the<br>United Kingdom to examine a number<br>of developments relating to<br>reform of the British public service. |    |
| <i>Internal Audit in a Changing<br/>Management Culture - An Update</i>   | 14 |
| Principal Ike Prokaska discusses the<br>impact of the Office's recently<br>published study.  |    |
| <i>List of Speeches and Presentations</i>  | 15 |

### You'll Be Seeing Less of Us

In 1993, **Opinions** will be published three times: in January, May, and September. Previously, we have published four times each year.





# Reflections

“No man is an island.”

John Donne’s memorable thought is just as relevant today, perhaps more so, as it was when it was first uttered in the 17th century. The idea that we affect, and are affected by events beyond our shores, applies to legislative auditing as it does to most things in life.

I received a significant demonstration of this on recent visits to London and Washington. I found further proof that our international contacts provide opportunities to learn and to teach, to exchange technical knowledge and practices and to share information on new technology and its application to auditing. All of these help us to improve our own performance as legislative auditors.

In London, I accompanied the House of Commons’ Public Accounts Committee on a visit to its United Kingdom counterpart at Westminster. As Mark Hill’s article in this issue indicates, the Canadian Members of Parliament and I also gained important insights in meetings with senior British public servants and officials of the National Audit Office.

At the NAO, we looked at what the U. K. Comptroller and Auditor General is doing that might help us in our work for the Canadian Parliament. We focussed particularly on the NAO’s relationship with the U. K.’s Public Accounts Committee and how they work together. Two other focal points of the visit were the study of public service reform in the United Kingdom and a review of accountability relationships, including recent developments in

program evaluation and the management of aid to developing countries.

Upon returning to Canada, the Public Accounts Committee issued a report to the House of Commons on the visit. Among the recommendations included in the report was a call for the release of our audit reports as soon as audits are completed, as is done in London and Washington, rather than in one large report each year.

A broader international perspective on legislative auditing was provided at the most recent triennial Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) held in Washington at the end of October. The Canadian audit office participated along with over 400 delegates and observers from 120 member nations and 10 international organizations. In meetings with my counterparts from around the world we discussed such subjects as improvements to government financial reporting, reporting on public debt, program evaluation, environmental issues, advances in technology, and auditing standards.

Canada’s principal contribution, as outlined in the article written by Richard Gagné, was in the field of public sector accounting standards. I was gratified that the Congress adopted standards and guidelines for accounting, auditing and internal control.

Our delegation was particularly interested in the work of two of the standing committees of which we are members. The first is the Standing Committee on Public



Debt, which was established to upgrade audit and control systems for the promotion of better management of public debt. The second is the Standing Committee on EDP, which is now developing potential projects and strategies for achieving training and implementation goals.

What struck me in our discussions both in London and at the INTOSAI Congress was how problems affecting government financial control and accountability are universal. In this age of instant electronic communication and globalization, international borders are no longer barriers to commerce or ideas. Because of this, we are able to learn from one another for the benefit of all our peoples. ♦

L. Denis Desautels, FCA

# INCOSAI XIV

## Co-operation Produces Results

by Richard Gagné

*This article was written by Richard Gagné, Director of Programs for IDI, with input from Denis Desautels, Larry Meyers, Yvan Gaudette, Mark O'Connor, Bart Burron, Ron Thompson and Tom Allen.*



*From left to right: the Comptroller and Auditor General of the United Kingdom Sir John Bourn; Auditor General of Canada Denis Desautels; Peter Aliferis, Director of International Liaison, U.S. General Accounting Office; Comptroller General of the United States Charles Bowsher.*

---

### Introduction

---

Every three years, the members of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) are invited to attend that organization's Congress, called INCOSAI. INTOSAI members are called Supreme Audit Institutions, or SAIs for short. INCOSAI XIV was hosted by the U.S. General Accounting Office (GAO) in Washington D.C. from 18 to 23 October 1992. The XIV INCOSAI Congress was followed by an Information Technology Symposium.

This article summarizes the contributions of OAG members to the activities of the Congress and the Information Technology Symposium.

INCOSAI XIV had over 400 delegates and observers from 120 member nations and 10 international organizations participating in more than 75 committee meetings, workshops, discussion groups and plenary sessions.

At the Congress delegates adopted:

- standards and guidelines for auditing, and internal control and endorsement of the work of INTOSAI's three other standing committees on accounting, public debt and EDP;
- a protocol of operating procedures for future committee work;
- revised INTOSAI statutes;
- IDI's action plan for the years 1993 to 1995; and
- the "Washington Accords" containing results and recommendations on Congress themes.

The themes, subthemes, and countries responsible for each were:

Theme I: Auditing in a Changing Environment: the Evolving Role of the SAI

Subtheme IA: Experience in Changing the Scope of Audit (New Zealand)

Subtheme IB: Program Evaluation: an Emerging Approach (France)

Subtheme IC: Examining Public Enterprises: Changing Approaches and techniques (India)

Theme II: Improving Governmental Financial Management Through INTOSAI's Standing Committees

Subtheme IIA: Accounting Standards (CANADA)

Subtheme IIB: Auditing Standards (Australia)

Subtheme IIC: Internal Control Standards (USA)

Subtheme IID: Public Debt (Mexico)

---

### INTOSAI Standing Committees

---

There are five INTOSAI Standing Committees:

- Accounting Standards;





*Auditor General Denis Desautels discussing accounting standards.*

- Auditing Standards;
- EDP;
- Internal Controls; and
- Public Debt.

The Auditor General of Canada is the Chairman of the Standing Committee on Accounting Standards. The OAG is an active member of both the EDP and Public Debt committees. The Auditor General of Canada is also the President of the INTOSAI Development Initiative (IDI) and the Office hosts IDI's Secretariat.

---

## The Standing Committee on Accounting Standards

---

When Denis Desautels became Auditor General of Canada in April 1991, he agreed to take over chairmanship of the Committee on Accounting Standards (CAS). This Committee was created in 1984, and former Auditor General Kenneth M. Dye was its founding Chairman.

The Committee on Accounting Standards studies issues concerning public sector accounting and financial reporting, and communicates findings to members of INTOSAI and to other interested organizations. The products of CAS are either studies, which are explanatory in nature, or statements, which offer guidance.

In October 1991, Denis Desautels attended an INTOSAI Governing Board meeting in Washington, to provide an update on the Committee's activities and to receive the Board's direction. At that time, the Committee had completed a survey of all SAIs to determine the financial information, both forward-looking and historical, that was prepared and published by the governments that they audit. The survey also asked SAIs to indicate the financial information that they believed users need in

order to carry out various activities. In addition to the survey, CAS had developed an introductory document, setting out terms of reference and related details, and another document setting out financial reporting objectives.

In the spring of 1992, an early draft of a statement on qualitative characteristics and a discussion paper on bases of accounting were developed and sent to Committee members for consideration. In the summer, the Committee's first four products were finalized, translated, printed in INTOSAI's five official languages (English, French, German, Spanish and Arabic), and sent to all SAIs. These initial products comprised an Introduction to CAS, a Study Report summarizing the results of the survey of SAIs, and two Statements — Statement 1, dealing with user needs for financial information about governments, and Statement 2, setting out objectives for government financial reports.

As all of this was going on, discussions were held with GAO officials, hosts for INCOSAI XIV. It was agreed to hold four workshops during the Congress, two in English and two in other languages. The purpose of the workshops was to provide a forum for consultation with SAIs in order to help the Committee adopt a work plan and develop products that SAIs would find useful.

On Saturday 17 October, the Committee on Accounting Standards met to discuss its proposed work plan and the next two projects dealing with qualitative characteristics and bases of accounting. This was the first opportunity for Denis Desautels to meet formally with his Committee. On Monday 19 October, Denis Desautels summarized the work of CAS in a brief address to the opening plenary session; workshops were held on Tuesday; a draft report summarizing input from the workshops was prepared and finalized with CAS members at a breakfast meeting on Wednesday; and Denis Desautels presented the results of the workshops to SAIs in an address to a plenary session on Thursday. It was a whirlwind week!

It was also a successful week. Overall, SAIs expressed appreciation and general approval and endorsement of the work of CAS and the four products that it had developed. In considering the nature and use of the Committee's products, SAIs advised that the products should continue to be precise enough to provide guidance and support, and yet general enough to permit tailoring for use within their individual countries. They also looked on the products as "living documents" that would be revised from time to time in future years in response to changes in SAI needs and other circumstances.

There was general recognition that auditing government financial reports can be a difficult and frustrating task. Discussion group rapporteurs commented that generally accepted accounting principles and disclosure standards for governments tend to be in their infancy, if they exist at all. More often than not, governments within the

INTOSAI community develop their own principles and standards without input from those who use the reports and those who audit them. If SAIs disagree with the manner in which the reports are prepared or presented and recommend changes, governments can all too easily dismiss their concerns as mere “technical differences between experts”. Participants agreed that when this happens, doubt is cast on the objectivity of their audits, and on the credibility and use of their reports.

There was a strong belief that SAIs need an agreed-upon set of standards for good accounting and reporting. Such standards would help legislators, government officials and other users of government financial reports get the information they need for proper accountability. And such standards would help preparers and auditors of these reports assess the fairness of existing financial reports and encourage improvement. In summary, this much needed “common ground for discussion” was seen as something that the Committee on Accounting Standards could help provide. In doing so, CAS was encouraged to establish and maintain relationships with other standard-setting bodies, both national and international. It was thought that every effort should be made to avoid duplication of work, and to ensure that the needs of SAIs are taken into account as standards are developed.

Those making a significant contribution included the Committee’s discussion group moderators, Andreus Favrotzi of Swaziland and Giuseppe Carbone of Italy, the discussion group rapporteurs, Jocelyn Thompson of Trinidad and Tobago and Claes Sonnerby of Sweden, and the Vice-Chair of the discussion group sessions on accounting standards, El Glaoui and his colleagues from Morocco.

And INCOSAI provided an opportunity for a number of colleagues within the Office of the Auditor General of Canada to contribute internationally. They included: Sylvie McDonald, Karen Spence, Crystal Pace, Amos Kuttner, Scott Milne and Ron Thompson.

---

## The Standing Committee on Public Debt

---

The Standing Committee on Public Debt was formed in October 1991 to upgrade audit and control systems to promote better management of public debt, a concern of INTOSAI and its regional working groups for many years. The Committee is chaired by the Comptroller General of Mexico. Deputy Auditor General Larry Meyers is the Auditor General’s representative.

### Meetings

The Committee has held two preliminary meetings. A third was hosted in May 1992 by the National Audit Office (NAO) in London. The OAG was represented by

Dennis Paproski, who happened to be in London at the time. This meeting and a fourth, held in October in Washington, were used to finalize the Committee’s Terms of Reference and do further work on the Committee’s initial projects. Portugal will host the next meeting in the spring of 1993.

### Committee Projects Under Way

The Committee’s principal project is a survey on public debt. A questionnaire was developed, tested, and circulated to all INTOSAI members in September 1992. The idea is to develop a profile both of the amount of debt of each country, and of the audit work being done on debt. From this, the Committee plans to develop a paper on public debt for INTOSAI members.

Canada has agreed to expedite completion of the survey questionnaire and to answer any questions for an assigned block of 20 countries.

Another project that is also under way is to develop a bibliography on public debt auditing by gathering references from INTOSAI members.

---

## OAG Contributions to Committee Work

---

The OAG has offered the benefit of its experience on value-for-money audits of public debt. Our Office has done extensive performance audit work on public debt — at the end of 1992, we had looked at all major areas of debt from the borrowing program to loan guarantees, including a review of pensions and public debt. Although our audit results are not transferable to another country’s situation, this information constitutes an example of one approach.



*Assistant Auditor General Yvan Gaudette (left) discusses a point with Auditor General Denis Desautels.*

In October 1992, the Office provided the Committee with a compendium of material on the audit of public debt in Canada drawn from our annual reports of the last six years. This document covered three performance audits





*Comptroller and Auditor General of India C. G. Somiah (left) is seated beside OAG's Assistant Auditor General Yvan Gaudette and Auditor General Denis Desautels.*

which focus on the management of borrowing operations, foreign exchange operations and employee pensions as they relate to public debt. In addition to each of these reports, the generic criteria which were used in making initial assessments in these subject areas were also included. Finally, where specific references were made to matters relating to Canada's public debt in Chapter 1 of our annual reports, these were included as well.

The Office produced a Public Debt Software Package for the INCOSAI Congress. Using the data compiled from the above report Tom Allen worked with Christina Cross in Graphics and John Proudfoot in Information Technology to produce a software package which used the public debt information as a data base. It demonstrated the use of OAG\*Text as a tool to share data among SAIs and support the work of auditors.

The package was given out to the SAIs attending the Software Exchange Session at the Symposium. We have sent the package to the remaining SAIs who did not receive it.

### Future Initiatives

We are confident that the Office will benefit from our participation on the Committee through sharing information from other SAIs. With the public debt data base in SAI hands through the software demonstration, the material can then be used to develop public debt audit programs — this could be of ultimate future benefit to the Committee, in that practical examples of other SAI experience could emerge.

## The Standing Committee on EDP

Improving the use and audit of Information Technology

in Supreme Audit Institutions (SAIs) has been one of the goals of INTOSAI for several years. The inaugural meeting of the INTOSAI Standing Committee on EDP Audit was held in Washington on 17 October 1992. The Comptroller and Auditor General of India, C. G. Somiah, chairs the committee. Deputy Auditor General Larry Meyers represents the Auditor General.

Terms of reference for the Committee have been developed and approved by INCOSAI. Three working groups have been established, one of which will be led by the OAG. France and Kuwait are also members of this working group. At the moment the committee members are brainstorming on potential projects and strategies for achieving training and implementation goals.

## The INTOSAI Development Initiative (IDI)

In his capacity as President of IDI, Denis Desautels first met with the members of IDI Advisory Committee on 17 October, before the official opening of the Congress. He reported on the results of an IDI Program Review for 1986 to 1991. He also consulted with the members of the committee on IDI's proposed action plan for 1993 to 1995 and on IDI's future. He then presented the same reports, to which he had added comments made by members of the Advisory Committee, to the Board of Directors of INTOSAI and later to the General Assembly at the first plenary. Executive Vice-President Yvan Gaudette and Director of Programs Richard Gagné were available during the week to answer any questions from delegates on past activities of IDI and to discuss the recommendations contained in the proposed IDI resolution.

This process led to the tabling and adoption by acclamation at the closing plenary of a proposed three-year action plan subject to the availability of the necessary financial and other resources. It was further resolved that:

- IDI continue to implement its summary strategic plan over the years 1993 to 1995 in the context of its current philosophy and approach; and that IDI report on progress achieved annually to the INTOSAI Governing Board;
- the Secretariat of IDI continue to be attached to the Office of the Auditor General of Canada until the end of 1995; and
- the question of the future of IDI be addressed jointly by the INTOSAI Governing Board and IDI over the next three years and that a proposal be developed for consideration at INCOSAI XV.



*Representatives at the Congress enjoyed the social and cultural programs. From left to right: Jocelyn Thompson, Auditor General of Trinidad and Tobago; Claire Nelson, Project Officer, Inter-American Development Bank; David Griffith, Auditor General of Barbados; Harriet Griffith; the OAG's Assistant Auditor General Ron Thompson.*

## Technology Symposium

The Symposium was designed in response to the technology challenges all SAIs face, and provided opportunities for delegates to share information and experiences with each other. Over 250 delegates from approximately 100 countries and international organizations participated in the Symposium, which consisted of plenary sessions, concurrent presentation sessions, a technology exposition, a software exchange, and a tour highlighting information technology. Three general themes were addressed: automating the audit office; recent developments in computer-assisted audit techniques; and methods of auditing computer systems.

The technology exposition provided a forum for delegates to learn about applied technology through live demonstrations and hands-on experience. Also included in the exposition was a software exchange that facilitated the direct sharing of software applications developed by SAIs. At the exposition, delegates visited 17 booths featuring computer and telecommunications technologies applied in specific audit situations such as planning, gathering and analyzing data, writing and publishing reports.

OAG staff participated in the Symposium in numerous ways.

- We prepared a text data base of OAG Public Debt Audit Work. Tom Allen and John Proudfoot put together a collection of all published OAG Public Debt Audit reports and included OAG\*Text as the search and viewing method. All material was packaged on diskettes.
- The OAG also contributed AuditPro to the Symposium software exchange.
- Eric Anttila and Mark O'Connor organized a booth demonstrating the various computer auditing applications included in the Electronic Audit Briefcase.
- They also held a workshop for more than 80 heads of SAIs, explaining how the electronic briefcase components are used in the OAG (including OAG Text, I.D.E.A., AuditPro, Charting and MIS2000).
- Bart Burron presented a workshop on EDP security concepts and risk analysis.

## Looking Ahead

It was a remarkable week for INTOSAI. The Congress offered an environment within which SAIs could engage in professional discussion and debate in a positive and mutually supportive manner.

INTOSAI's next triennial congress, INCOSAI XV, will be held in Cairo, Egypt, hosted by the Central Auditing Office of Egypt. 🇪🇬



*From left to right: Richard Gagné, Denis Desautels, Danielle Levasseur, Shirley Desautels, Joan Gaudette, Yvan Gaudette.*



# Sharp as Ever ... A Profile of Mitchell Sharp

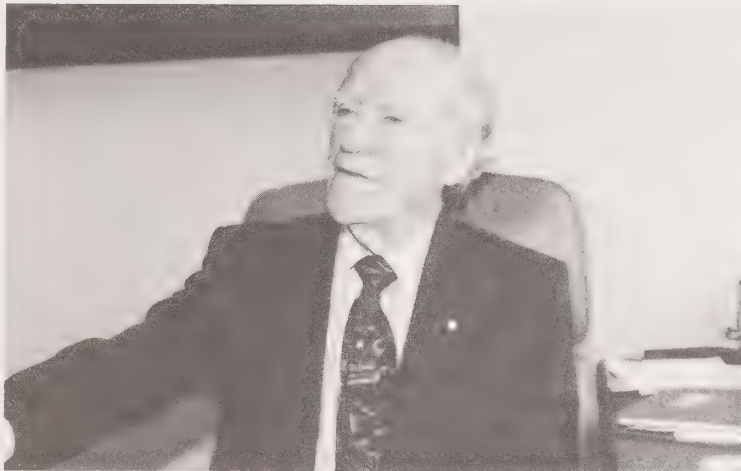
by Ann Wesch and Jeff Greenberg

His carriage as upright as ever, his wit and acute political memory untarnished by the 15 years since he lived in the public eye, Mitchell Sharp ushers us into his office. The office, Strategico, reflects Ottawa consulting in the 90s — telephone consoles, computers, sleek chrome furniture. Mitchell Sharp seems equally at home here as he did when he sat in the front benches of the House of Commons.

Now in his early eighties, he is currently working on his memoirs of life in government to be published later this year.

Mitchell Sharp had a 16-year career as a senior public servant in the 1940s starting in the Department of Finance. "I come from Winnipeg, and had worked in the grain trade. Clifford Clark, who was then Deputy Minister of Finance, decided that the department needed someone with an understanding of the grain trade. Wheat was a very big problem during the War," Sharp explained. Then, he moved over to become the Associate Deputy and later the Deputy Minister of Trade and Commerce.

Sharp left the civil service in 1958 after a report on the country's economic outlook he had prepared for the Liberal government was



made public by the new government leader John Diefenbaker.

"I resigned because I was not able to persuade Mr. Diefenbaker that the report should have been kept confidential. The issue was the nature of the relationship between civil servants and ministers, and the confidentiality of that relationship. If ministers want to know the frank opinions of senior civil servants, these views must be kept confidential or civil servants risk getting themselves into conflict with their ministers."

After leaving the public service, Sharp returned to work in the private sector. Why enter politics?

"Mr. Diefenbaker pushed me in and Mr. Pearson pulled me in," Sharp laughs. "I was the Minister of Trade, then Finance, and later I went into Mr. Trudeau's cabinet."

There were eight former senior civil servants in the first Pearson Cabinet. "That has never happened before and it's never going to happen again.

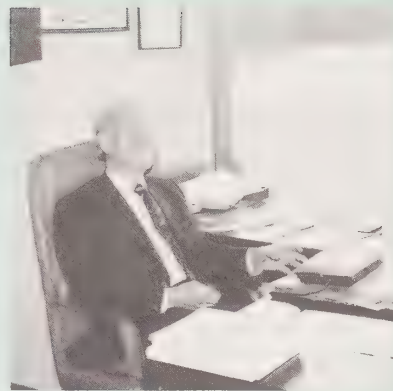
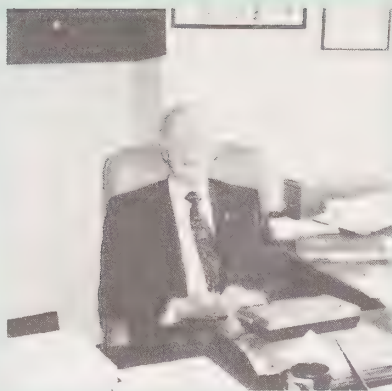
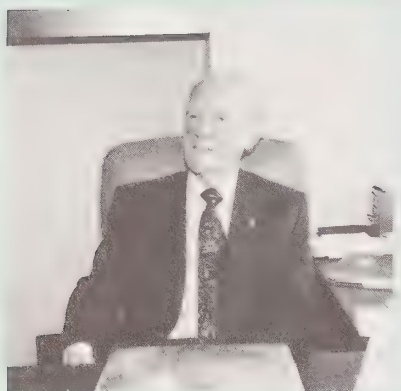
Mr. Diefenbaker was mainly the cause of this because those of us who had worked in the public service with Mr. Pearson had great respect for him, liked him, and responded when he asked us to come into politics. We entered because we didn't like Diefenbaker and we liked Pearson."

"So, I've seen government from both sides...from

the point of view of advisor and then from the point of view of political head of the department. Mr. Pearson had the same sort of experience but his was in a very specialized side of government, namely foreign affairs," Sharp said.

Of his time as a government mandarin, Mitchell Sharp says, "In the period from the end of the War we really revolutionized the public service. First of all, we had to meet the demand. When I was in the Department of Finance, the Departments of Finance, External Affairs, the Treasury Board, the Prime Minister's Office, and the Governor General's Office were all located in the East Block of the Parliament Buildings! The policy-making group of the Department of Finance consisted of a half dozen people, and that included the Deputy."

"At the end of the War, the federal government took on new responsibilities suitable to a country



that had converted from an unimportant country (largely agricultural) into a major industrialized nation," he said. "The federal government was extremely active, not only through its legislative programs but also in encouraging the provinces. We were all conscious of having lived through the pre-War depression period. People suffered unnecessarily and we were determined that it wasn't going to happen again."

"As far as the public service was concerned," he explained, it was a period of recruitment. People like Simon Reisman, John MacDonald, and Maurice Lamontagne were brought into the public service at that time. It was also the start of recruiting French Canadians into the public service. "In the immediate post-War period, there were no French Canadians in senior policy roles in the public service, nor were there any French Canadian ministers from Quebec who held senior policy portfolios, except, of course, Louis St. Laurent." Sharp said. "A great revolution took place at that time. When I look back on my career, I'm most proud of the fact that we brought about this major change to give the people of Quebec their proper place in the government of Canada."

While the federal Progressive Conservatives are looking back on a decade of Mulroney government, Mitchell Sharp's political memory of the Liberal government goes back much further. He served as a Minister in the Liberal governments of both Lester Pearson and Pierre Trudeau. "In terms of legislation and new ideas, the Pearson government was extraordinary," he recalls. "When you look at the list of the legislation that was contained in the speeches from the throne from 1963 to '65, it is almost incredible what we undertook to do and what we accomplished."

"What is interesting is that it was all done with a minority," he said. A multitude of new social programs were introduced, including the Canada Pension Plan, Medicare, student loans, and Canada got its own flag.

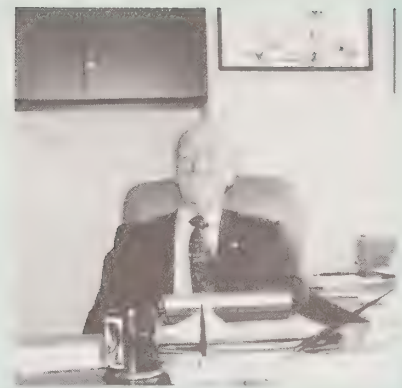
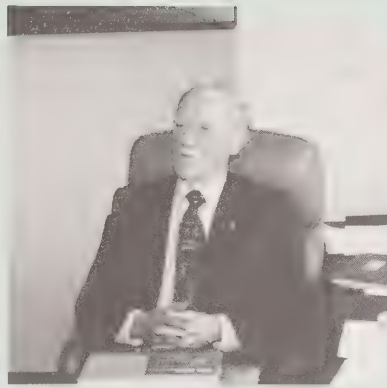
"The Trudeau government also had its accomplishments," Sharp recalls. "One of its greatest was to accelerate the movement of French Canadians into government."

Mitchell Sharp became Secretary of State for External Affairs in the Trudeau government. "The government continued to support the social programs, and extended them. The most important change was to index everything.

To index old age pensions, family allowances and so on. At the same time, the income tax was de-indexed. This combination didn't help our financial position."

Mitchell Sharp remembers his toughest time in politics as arguing for a delay in the introduction of Medicare, in 1967, when he was Minister of Finance. "This was during the second of the minority governments," he explained. "My various financial advisors, particularly the Governor of the Bank of Canada, said there was concern in the financial world about the government's increasing expenditures. To increase expenditures by introducing Medicare so quickly would give a signal to the outside world that the Canadian dollar wasn't very solid. The second reason for the delay was that there was great resistance in some provinces to the Medicare program, particularly in Ontario. I was advised that it would be better to have the provinces more prepared. So, for these two reasons I argued for a delay. I felt very badly about it, because people that I liked, some of them my fellow Ministers, were very upset, and some even threatened to resign. We compromised on a year's delay. It turned out fine because by the time the 1968 election rolled around





Medicare had been introduced and the delay was forgotten.”

Mitchell Sharp recalls the James Cross kidnapping as another difficult experience. “In the beginning I was the responsible Minister because it was the senior British Trade Commissioner in Montreal, James Cross, who had been kidnapped. As the Secretary of State for External Affairs, I was responsible for the safety of diplomats. For the first couple of weeks, I was the spokesman for the government. The FLQ terrorists had made demands.

I made public statements to the effect that we were not going to accept that kind of blackmail. But we wanted to know the terms under which Mr. Cross could be released and we indicated that we would allow the kidnappers passage to Cuba if he were safely released. Then Pierre Laporte was kidnapped and it became a different kind of problem, and I was no longer the responsible minister.”

Throughout his career, Mitchell Sharp has always been a keen observer of the evolving role that Parliament plays in our democratic processes. “If you go back to before the Second World War, Members of Parliament didn’t spend very much time in Ottawa; the sessions were very short. MPs were ordinary Canadians, who went about their own business and came to Ottawa to

perform the function of approving the expenditures and any legislation that the government wanted to put forward. In those days, Canada was an agricultural society. The transformation came about during the Second World War and the post-War period.”

“Active people like C.D. Howe, who had been in charge of munitions production during the War, saw the opportunity to industrialize the country and encouraged foreign investment,” he continued. “In this new country with an active federal government, Parliament had to find its place. Members had to accommodate themselves to a different situation in which sessions were much longer, and the question of compensation then became important. We’ve now got to the point where the Member of Parliament has a full-time job.”

“My principal criticism of the way Parliament operates today is that we have carried the principle of party solidarity too far. MPs are expected to be loyal to their party and their leader under all circumstances. I don’t think this is necessary; indeed, I think it distorts the nature of Canada. We do have regional differences in this country; indeed the parties spend a great deal of time internally trying to reconcile the views of the regions where their members come from. It would be better to have some of this reflected

in debate in the Commons because then the public would see that the problems that concern them are being looked at. Instead, the public is told, ‘we discussed this in caucus and this is the party position.’ ”

Mitchell Sharp left the Cabinet in 1976 and left politics in 1978.

“I resigned because I didn’t want to grow old in Parliament. Looking back, interestingly enough, I think that I had the greater sense of satisfaction at the end of my career in the public service than I did at the end of my political career. It was partly because of the circumstances. This was a heady time. We were transforming the country. There was a group of people in Ottawa at that time all dedicated to the same thing — public service. We were trying to prevent a recurrence of the depression. We thought people should have better treatment in sickness and old age and we should try to give people equal opportunity. We accomplished a great deal during that time.”✚



# THE PAC VISITS LONDON



by Mark Hill  
Principal, Parliamentary Liaison



From left to right: Jack Whittaker, Denis Desautels, Jean-Robert Gauthier, Douglas Young, Gaby Larrivée.

Late in the fall of 1992, a delegation of MPs from the House of Commons Standing Committee on Public Accounts (PAC), accompanied by the Auditor General, visited the United Kingdom to examine a number of developments relating to reform of the British public service and other matters. This article outlines the visit and some of the key findings leading up to the Committee's tabling of a report on the visit to the House of Commons this past February.

---

## Background

---

Over the past eight or nine years, the Public Accounts Committee has made fact-finding visits to other countries on five different occasions. The countries visited include the United Kingdom (twice), the United States (twice), and one trip to Sweden, Germany and the Netherlands. The last visit of the Committee to another jurisdiction took place in 1988.

The Committee invites the Auditor General to accompany it, and the visits are normally focussed on the legislative auditor and the legislature committee that parallels most closely the functions of the Canadian Public Accounts Committee. For this most recent visit to the U.K., the National Audit Office (NAO), headed by the Comptroller and Auditor General of the United Kingdom, Sir John Bourn, and the Select Committee of Public Accounts, chaired by Robert Sheldon, were the primary organizations driving the agenda.

The Canadian delegation was led by Jean-Robert Gauthier, M.P. (Ottawa-Vanier), Chairman of the Standing Committee on Public Accounts. The other

Committee members of the delegation were Jack Whittaker, M.P. (Okanagan-Similkameen-Merritt, B.C.), Gaby Larrivée, M.P. (Joliette, Que.) and Douglas Young, M.P. (Acadie-Bathurst, N.B.). Auditor General Denis Desautels and the author accompanied the delegation.

The agenda for the visit was developed to reflect a number of interests and concerns of the Canadian PAC that had been developing over the two years since the present Committee had been formed. The basic agenda was driven by four broad lines of enquiry:

- The general set of roles, responsibilities and mandates that drive the relationships between the U.K. Parliament, the legislative auditor and government.
- Civil service reform in the United Kingdom—its history, current initiatives, challenges and achievements, and plans—including the perspective of civil service bargaining agents.
- Accountability relationships—an overview of how key accountability relationships function in the U.K. with particular emphasis on program evaluation, information for Parliament and the role of the departmental accounting officer.
- Comptrollership—the review of how key comptrollership functions, including advice to management, safeguarding of assets, and ensuring internal control, are carried out in the U.K.

Our itinerary involved about 18 individual meetings over a three-day period with representatives of the NAO, the Select Committee of Public Accounts, the Public Accounts Commission, Her Majesty's Treasury, the Cabinet Office, the Overseas Development Administration, the Department of Social Security, the First Division Association (an employee organization representing senior and professional civil servants), and the London Business School.

On 24 February 1993 the Chairman of the Canadian PAC tabled a report on the visit setting out the Committee's observations and recommendations. The balance of this article summarizes that report. For full details, readers are referred to the Eleventh Report of the Standing Committee on Public Accounts, Sessional Paper Number 3430-8/17H.

---

## Civil Service Reform in the United Kingdom

---

The process of U.K. civil service reform has been under way since the early 1980s. It began with the introduction



of the Financial Management Initiative (FMI). The purpose of FMI was to emphasize management by objectives, results and performance within a regime of increased responsibility for civil service managers. While FMI led to some improvement, managers needed to be better motivated and organized.

FMI was superseded in 1988 with the introduction of the Next Steps Initiative, itself a product of the Efficiency Unit of the Prime Minister's Office. The Next Steps Initiative received highly visible and continuing support from the Prime Minister of the day, Margaret Thatcher, who, on announcing it to the House of Commons, noted that it had four main thrusts:

- The executive (as opposed to policy) functions of government would be carried out by clearly designated units within departments to be known as "agencies";
- Agencies would be headed by a chief executive working under a framework of clear policy and management guidelines set by the responsible minister in consultation with the Treasury;
- Staff would be properly trained in the management of service delivery; and
- Government would be committed to ensuring that the objectives of the initiative were attained and would provide for oversight of the program by a senior level "program manager".

In mid-1991 the Next Steps Initiative was supplemented by the introduction of the Citizen's Charter, a program intended to encourage the efficient delivery of high quality services to clients by emphasizing the development and publication of service and quality standards and stringent monitoring and reporting against those standards.

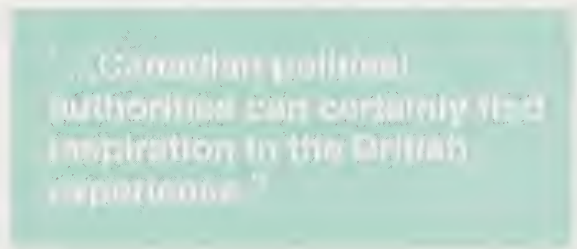
Later in 1991 the government indicated it was giving consideration to removing certain limitations to managerial flexibility in such areas as contracting for services from the private sector and in the authority and responsibility accorded chief executive officers of agencies. The government also announced its intention to use "market testing" whereby the private sector would be invited to tender for the provision of services normally provided by the public service as a means of maximizing quality of service at minimal cost. In effect, the public service would be required to compete for its work.

As of mid-1992 about 300,000 public servants were working in some 81 government agencies ranging in size from 63,000 (the Department of Social Security) down to 30 employees. Of the 81 chief executive officers, 30 had been recruited from outside the public service (54 of the positions had been filled through some form of open competitive process). A further 28 other government services involving some 68,000 employees had been

identified as likely to become agencies. Official estimates were that government services worth about 250,000 pounds sterling would have been subject to market testing by 1993 (unofficial estimates put the total closer to 1 billion pounds sterling).

## Committee Observations

The Committee prefaced its observations with a note that it is "...convinced that there is a need to redesign the senior levels of the Canadian federal public service with a view to heightening and defining more clearly the responsibilities of senior managers in terms of accountability, and to promote the desire for constant improvements in performance." It went on to note that "...Canadian political authorities can certainly find inspiration in the British experience." These comments are noteworthy in light of the several meetings the Canadian Committee has spent in the last three years looking into PS 2000, the Canadian public service reform initiative.



The report also contained the caution that "Although the Public Accounts Committee saw a number of changes in London that would be desirable in Canada, we are unable to rate the overall success of the British initiative. While a number of encouraging signs were brought out in our discussions, it is too early to assess the impact of the Citizen's Charter on clients, managers and taxpayers."

The Committee report went on to make five specific observations about the British reform initiative. In summary, they were:

(1) The unions had not been adequately consulted. Concerns were expressed about such matters as the structural advantages available to private sector tenderers (when competing for public service activities) through lower fixed costs, the impact of market testing on long-term planning and continuity, the potential for conflict of interest with private sector tenderers and the possibility of weakening security of information.

On this point, the Committee avoided passing judgment on the increasing use of the private sector to provide government services but it did stress the importance of consultation with unions and professional associations. It went on to note: "...it would probably be worthwhile developing a new type of partnership between public

employees, senior managers and politicians before even thinking of undertaking such far-reaching reforms in Canada.”



(2) Market testing (contracting out public service activities) carried out too aggressively entails “...considerable risks for management.” The Committee felt that steps should be taken to ensure the neutrality of private sector persons performing public sector work, to ensure that managers threatened by privatization do not undertake “unacceptable innovations” such as dropping standards in order to remain competitive, and to guard against loss of interest by qualified persons in senior management positions in government (if such positions are to be constantly threatened by privatization).

(3) There is the danger that ministers may tend to hide behind the Chief Executive Officer of an agency—to decline responsibility for the CEO’s actions. Put another way, “...more contracting out and privatization will gradually make accountability the responsibility of the private sector.”

(4) The Committee wonders whether such significant change as the British Civil Service has gone through would be possible without “major shock treatment”. It notes the importance of powerful political support for the initiatives and observes that, had they not been imposed so forcefully, the natural tendency to resist change would have neutered the attempt to reform.

(5) The Committee stresses that “...we must be careful that we do not produce a public service which is overly concerned with financial results and employment security and pays scant attention to the needs of its clients.”

---

## Accountability Relationships

---

The Committee dealt with three broad topics under this heading: the quality of information made available to Parliament; the adequacy of program evaluation; and the management of aid to developing countries.

With regard to the information made available to Parliament, the Committee found that matters are not much different in the U.K. than in Canada. British parliamentarians are reported to have little interest in the information presented to them, which has grown in quantity exponentially in recent years. Little attention is paid to the information provided as part of the government’s expenditure plans. Most of what is provided is regarded as irrelevant or too technical and complex.

In the area of program evaluation, the Committee noted (to its surprise) that “...the British government has no clear and specific orders requiring regular and independent program evaluation; only new large-scale programs are evaluated in the year following their implementation.” Neither is there any formal evaluation of tax measures nor fiscal expenditures.

The Committee was advised by officials of the Overseas Development Administration (ODA) that “...the risks and feasibility of all the projects in which it participates have been properly assessed *ex ante*, regardless of the method of financing and the amount involved.” It was also advised that ODA performs independent and systematic evaluation reports on each project some five to ten years after start-up, in which performance is assessed against the objectives established initially.

---

## Committee Observations

---

On the subject of information for Parliament, the Committee observed that “...it is important to improve the quality of information delivered to the Canadian Parliament as soon as possible.” They noted that, if additional authority is to be delegated to senior officials, then parliamentarians must be better informed. They also stated that parliamentarians must make their information needs known. The report calls for information to be related to objectives and performance indicators and for consideration to be given to the use of electronic media.

In the absence of a solid framework for program evaluation, the Committee reported that it was all the more convinced of the need for some form of periodic evaluation covering all programs as well as tax measures. The report recommends “that all programs be evaluated regularly and independently.”

With regard to aid management, the Committee reported that it wanted to reinforce its earlier recommendation (Fourth Report) that the Canadian International Development Agency (CIDA) should carry out, regardless of the method of financing, an *ex ante* risk evaluation and an independent *ex post* evaluation for projects. It considers that such evaluation would lessen the risk of failure for a number of projects.



---

## General Relationships

---

The Committee took note of some key differences between the Comptroller and Auditor General of the United Kingdom and the Auditor General of Canada. The Comptroller and Auditor General (C. & A.G.) performs the comptrollership function of authorizing the movement of funds out of the Exchequer to individual departments and agencies. He audits the accounts of individual departments and agencies but does not have a set of consolidated financial statements on which to render an opinion. The C. & A.G. reports as work is completed—releasing about 50 audit reports per year. The C. & A.G. is appointed for life, rather than for a fixed term, and both the Chairman of the PAC and the Chairman of the Public Accounts Commission have a say in the appointment.

The Committee also took note of the role of the Public Accounts Commission, a body for which there is no direct comparison in Canada. The Commission is composed of nine backbench Members of the House, including the Chair of the PAC, whose roles include examining the Estimates of the Comptroller and Auditor General and appointing the auditor of the NAO. This body receives annually a five-year corporate plan for the NAO and, in consultation with the Public Accounts Committee and the Treasury, reports annually to the House of Commons on its work.

The Canadian PAC also looked into the operation of the accounting officer concept, a practice whereby a senior officer in each U.K. organization, usually the permanent secretary of a department or chief executive officer of an agency, is formally designated as responsible for ensuring “...that expenditures are carried out according to the wishes of Parliament, avoiding waste and with due regard for prudence and economy.” Among other things, the accounting officer signs appropriation accounts, tables them as required and carries responsibility for safeguarding assets. At one time this role involved an element of personal liability and thus may have been seen as a powerful motivator; however, the Committee learned that this element of personal involvement has gone by the wayside, at least in practice. The requirement does remain however that, where the accounting officer finds that direction given runs counter to responsibilities, the officer is to record the objections, in writing, and provide a copy to the Comptroller and Auditor General.

---

## Committee Observations

---

The Canadian Committee felt that there would be benefit from having the Chairman of the PAC formally consulted in the process of appointing a new Auditor General, primarily because this consultation would enhance the independence of the Auditor General. As well, the Canadian Committee felt strongly that the Canadian

Auditor General “...should be able to table reports as soon as they are completed or as it considers appropriate.” The Committee report to the House contains a recommendation to this effect.

On the matter of the Public Accounts Commission, the Canadian PAC observed that “...some serious thought should be given to setting up such a parliamentary commission that would be charged with evaluating—independently and far from any political interference—the budget requirements of the Office of the Auditor General, rather than leaving this up to the government.” Further, the Committee observed that such a commission could evaluate the performance of the Office of the Auditor General and participate in the selection of an Auditor General.

Concerning the accounting officer concept, the Committee indicated that it felt that such formal arrangements would not be necessary in the Canadian setting so long as deputy ministers complied “absolutely” with the policies established by central agencies.

---

## Conclusions

---

The Canadian Committee covered a lot of ground in its short visit and its report to the Canadian House reflects the breadth as well as the intensity of the visit. The report calls for the government to table a comprehensive response to the report pursuant to Standing Order 109 which means the government has 150 sitting days to formalize its position and table a document in the House.

With its recommendation that the Auditor General be allowed to report as work is completed, this PAC joins all the Canadian PACs over the last 10 years, in recommending formally that the Auditor General Act be amended to provide for such reporting. One optimistic view is that in an election year when government expenditures are under unusually heavy pressures, such a move might be seen to benefit an enlightened government. Such a government would see the legislative auditor as a positive contributing force and ally rather than as a nuisance to be avoided. ♦



*Drawing of the National Audit Office.  
Reprinted with permission.*

# Internal Audit in a Changing Management Culture — An Update

by Ike Prokaska

The Office's recently published study, *Internal Auditing in a Changing Management Culture* continues to generate a high level of interest, with requests for information and copies of the study report still being received daily.

This study, completed as the first phase of the Office's government-wide audit of internal audit, was based on a survey of 40 government and private sector organizations in Canada and the United States. Our objective in carrying out the study was to document and describe the best of what we found and to provide a benchmark for internal audit in other organizations. We also wanted to alert senior management to the role that internal audit can and should play in federal government departments.

Since its completion and publication, the study has generated a significant level of interest not only within senior management and the internal audit communities of the federal government but also on a very broad scale within the internal audit community at an international level.

The team has received some very positive feedback on the study. The Institute of Internal Auditors (IIA), in reporting on the study in *IIA Today*, a newsletter distributed to IIA members worldwide, stated that "Audit directors will find the study a quick and interesting means of high-level benchmarking." IIA President William Bishop noted that "I found this report to be right on target with the changes taking place in the profession today."

Closer to home, many Deputy Ministers and other senior managers have also responded in a very positive way. Comments received include:

"Your report offers some interesting ideas for consideration by the Departmental Audit Branch to further strengthen the department's audit function. I found especially interesting the discussion regarding the measuring of audit's level of service performance with its clients."

Another Deputy Minister stated: "I believe that the study will be helpful and several of the best practices will be integrated within our internal audit function."

Of the 2,000 copies printed, all have now been distributed, and a second edition has gone to print.

The table sets out the distribution of the first printing of the study report.

In addition to the distribution of the study report, the Internal Audit team has made many presentations on the results of the study. Presentations have been made to the CICA, CCAF, chapters of the Institute of Internal Auditors in Ottawa, Montreal and Washington, and to other groups such as UN agencies. 🍁

## Distribution of Study Report

### *Within the Canadian Government*

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| Senior Management        | 300 |
| Internal Audit Community | 800 |

### *Others*

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| U.S. Government Agencies | 150 |
| Accounting Firms         | 100 |
| Fortune 500 Companies    | 200 |
| CCAF                     | 400 |
| CICA                     | 30  |

|                        |    |
|------------------------|----|
| <i>Other Countries</i> | 20 |
|------------------------|----|



# Speeches and Presentations

The following is a list of speeches and presentations given by employees of the Office of the Auditor General of Canada. The titles appear in the language in which they are available. The asterisk (\*) indicates those that are available in hard copy.

| Presentation   | Speaker                | Organization, Location   | Date Presented      |
|--|------------------------|--|---------------------|
| *Défi du gouvernement fédéral: perspective du vérificateur général         | <i>Denis Desautels</i> | Chambre de Commerce de Québec  | 19 January 1993     |
| *Making a Difference   | <i>Denis Desautels</i> | Canadian Centre for Management Development, Ottawa   | 20 January 1993     |
| *Les rapports du vérificateur général sont-ils des facteurs de changement? | <i>Denis Desautels</i> | Institut de la gestion financière, Montréal  | 10 February 1993    |
| *Independence of Agencies in Times of Restraint                            | <i>Denis Desautels</i> | Heads of Agency Group, Ottawa  | 15 February 1993    |
| *Accountability and Program Evaluation in the Public Sector                | <i>Denis Desautels</i> | Masters in Business Administration Professors/Canadian Centre for Management Development, Ottawa | 19 February 1993    |
| Forum on Industrial Participation  | <i>Tom Hopwood</i>     | Congress Centre, Ottawa  | 23 February 1993    |
| *Energizing Your Performance Indicators                                    | <i>Michael Ryan</i>    | Performance-based Management in the Public Sector, Ottawa  | 23-25 February 1993 |
| *Opening Remarks   | <i>Denis Desautels</i> | Auditing Federal-Provincial Agricultural Programs, Ottawa  | 1 March 1993        |
| *Accountability  | <i>Denis Desautels</i> | Department of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa                                    | 17 March 1993       |
| *Une meilleure gestion au sein du gouvernement grâce à la vérification     | <i>Denis Desautels</i> | Institut d'Administration Publique du Canada, Montréal   | 19 March 1993       |
| *The Debt Clock Is Ticking   | <i>Denis Desautels</i> | Alberta Institute of Chartered Accountants, Calgary  | 5 April 1993        |

| <b>Presentation</b>   | <b>Speaker</b>         | <b>Organization, Location</b>   | <b>Date presented</b> |
|---|------------------------|---|-----------------------|
| *Public Sector Auditing/Accounting  | <i>Denis Desautels</i> | University of Calgary,<br>Accounting Class, Calgary                               | 5 April 1993          |
| *Public Sector Auditing/Accounting  | <i>Denis Desautels</i> | University of Alberta, Accounting Class,<br>Edmonton                              | 6 April 1993          |
| *Understanding Deficit/Debt   | <i>Denis Desautels</i> | Alberta Institute of<br>Chartered Accountants, Edmonton                           | 6 April 1993          |
| *Understanding Deficit/Debt   | <i>Denis Desautels</i> | Institute of Chartered Accountants<br>of Manitoba, Winnipeg                       | 7 April 1993          |
| *Accountability and Program<br>Evaluation in the Public Sector            | <i>Denis Desautels</i> | FMI/IPAC, Winnipeg  | 7 April 1993          |
| *Understanding Deficit/Debt   | <i>Denis Desautels</i> | Institute of Chartered Accountants<br>of B.C., Victoria                           | 8 April 1993          |
| *Accountability and<br>Making a Difference                                | <i>Denis Desautels</i> | Kiwanis Club, Ottawa  | 16 April 1993         |
| *Auditing in Partnership:<br>A New Approach in Maximizing<br>Productivity | <i>Esther Stern</i>    | International Consortium<br>on Government Financial<br>Management, Miami, Florida | 21 April 1993         |
| *Meeting the Challenges of<br>Corporate Government                        | <i>Denis Desautels</i> | The Institute of Public Administration<br>of Canada, Regina                       | 23 April 1993         |



|   |                        |  |                  |
|---|------------------------|--|------------------|
| *Public Sector Auditing/Accounting  | <i>Denis Desautels</i> | Classe de comptabilité,<br>Université de Calgary, Calgary                                  | le 5 avril 1993  |
| *Public Sector Auditing/Accounting  | <i>Denis Desautels</i> | Classe de comptabilité,<br>Université de l'Alberta, Edmonton                               | le 6 avril 1993  |
| *Understanding Deficit/Debt   | <i>Denis Desautels</i> | Institut des comptables agréés<br>de l'Alberta, Edmonton                                   | le 6 avril 1993  |
| *Understanding Deficit/Debt   | <i>Denis Desautels</i> | Institut des comptables agréés du Manitoba<br>(Petit déjeuner), Winnipeg                   | le 7 avril 1993  |
| *Accountability and Program<br>Evaluation in the Public Sector            | <i>Denis Desautels</i> | IGF / IPAC (Déjeuner)  | le 7 avril 1993  |
| *Understanding Deficit/Debt   | <i>Denis Desautels</i> | Institut des comptables agréés de la<br>C.-B., Victoria                                    | le 8 avril 1993  |
| *Accountability and<br>Making a Difference                                | <i>Denis Desautels</i> | Club Kiwanis, Ottawa   | le 16 avril 1993 |
| *Auditing in Partnership:<br>A New Approach in Maximizing<br>Productivity | <i>Estern Siern</i>    | Consortium international sur la<br>gestion financière des gouvernements,<br>Miami, Floride | le 21 avril 1993 |
| *Meeting the Challenges of<br>Corporate Government                        | <i>Denis Desautels</i> | Institut d'administration publique<br>du Canada, Regina                                    | le 23 avril 1993 |

# Discours et présentations

Voici une liste des discours et des présentations qu'ont donnés les employés du Bureau du vérificateur général du Canada. La langue du titre correspond à la langue dans laquelle le discours a été écrit. L'astérisque (\*) indique que l'on peut en obtenir une copie.

| Présentation   | Par                    | Devant   | Date                               |
|--|------------------------|--|------------------------------------|
| *Défi du gouvernement fédéral : perspective du vérificateur général        | <i>Denis Desautels</i> | Chambre de commerce de Québec  | <i>le 19 janvier 1993</i>          |
| *Making a Difference   | <i>Denis Desautels</i> | Centre canadien de gestion, Ottawa   | <i>le 20 janvier 1993</i>          |
| *Les rapports du vérificateur général sont-ils des facteurs de changement? | <i>Denis Desautels</i> | Institut de la gestion financière, Montréal  | <i>le 10 février 1993</i>          |
| *Independence of Agencies in Times of Restrained                           | <i>Denis Desautels</i> | Comité directeur des chefs d'organismes, Ottawa  | <i>le 15 février 1993</i>          |
| *Accountability and Program Evaluation in the Public Sector                | <i>Denis Desautels</i> | Professeurs de maîtrise en administration des affaires, Centre canadien de gestion, Ottawa | <i>le 19 février 1993</i>          |
| *Forum on Industrial Participation   | <i>Tom Hopwood</i>     | Centre des Congrès, Ottawa   | <i>le 23 février 1993</i>          |
| *Energing your Performance Indicators                                      | <i>Michael Ryan</i>    | Gestion axée sur le rendement dans la fonction publique, Ottawa                            | <i>23-25 février 1993</i>          |
| *Opening Remarks   | <i>Denis Desautels</i> | Vérification des programmes agricoles fédéraux-provinciaux, Ottawa                         | <i>le 1<sup>er</sup> mars 1993</i> |
| *Accountability  | <i>Denis Desautels</i> | Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa                               | <i>le 17 mars 1993</i>             |
| *Une meilleure gestion au sein du gouvernement grâce à la vérification     | <i>Denis Desautels</i> | Institut d'administration publique du Canada, Montréal                                     | <i>le 19 mars 1993</i>             |
| *The Debt Clock is Ticking   | <i>Denis Desautels</i> | Institut des comptables agréés de l'Alberta, Calgary                                       | <i>le 5 avril 1993</i>             |



# La vérification interne dans une culture de gestion en évolution – Nouvelles récentes

par Ike Prokaska

«La vérification interne dans une culture de gestion en évolution», une étude qu'a récemment publiée le Bureau, continue de susciter beaucoup d'intérêt. Nous recevons chaque jour des demandes de renseignements sur cette question et des demandes d'exemplaires de ce rapport d'étude.

Nous avons utilisé pour cette étude, qui constitue la première phase de la vérification de portée générale qu'effectue le Bureau sur la question de la vérification interne, les renseignements tirés de l'enquête menée auprès de 40 administrations gouvernementales et organismes du secteur privé au Canada et aux États-Unis. L'étude avait pour objectif de consigner et de décrire ce que nous avons trouvé de meilleur et de fournir un modèle de vérification interne pour d'autres organismes. Nous voulions également sensibiliser les cadres supérieurs au rôle que la vérification interne peut et doit jouer au sein des ministères fédéraux.

Depuis sa publication, cette étude a suscité beaucoup d'intérêt non seulement chez les cadres supérieurs et les vérificateurs internes du gouvernement fédéral mais également chez des vérificateurs internes d'un peu partout dans le monde.

L'équipe a reçu des commentaires très favorables sur l'étude. L'Institut des vérificateurs internes (IVI), dans un reportage publié dans le *IIA Today*, bulletin distribué à tous les membres de l'IVI, indiquait que les directeurs de services de vérification constateront que cette étude présente des moyens d'établir rapidement et de manière intéressante une analyse comparative de qualité dans le secteur de la vérification interne. Le président de l'IVI, William Bishop, a déclaré qu'à son avis cette étude cernait bien les changements qui transformaient la vérification interne de nos jours.

Au Canada, plusieurs sous-ministres et hauts fonctionnaires ont également réagi de manière très positive. Voici quelques commentaires :

«Votre rapport présente quelques idées stimulantes que notre service de vérification interne pourra étudier pour améliorer la qualité de son travail. J'ai trouvé particulièrement intéressante l'idée d'une évaluation du rendement des services de vérification qui se ferait en consultation avec les clients.»

Un autre sous-ministre a déclaré qu'à son avis l'utilité de l'étude ne fait pas de doute et que son service de vérification interne n'hésitera pas à adopter plusieurs des excellentes méthodes de travail présentées.

Les 2 000 exemplaires imprimés ont tous été distribués et nous avons demandé une deuxième impression du rapport d'étude.

Le tableau ci-dessous fait état du nombre d'exemplaires de la première édition déjà distribués.

De plus, l'équipe chargée de la vérification interne a présenté de nombreux exposés pour communiquer les résultats de l'étude. Des présentations ont été faites aux membres de l'ICCA et de la FCVI ainsi que de l'Institut des vérificateurs internes, des sections d'Ottawa, de Montréal et de Washington, et à d'autres groupes, notamment à des employés d'organismes de l'ONU. ➤

## Ventilation de la distribution du rapport d'étude

| Gouvernement canadien                          |     |
|--|-----|
| Cadres supérieurs                              | 300 |
| Vérificateurs internes                         | 800 |
| Autres   |     |
| Agences du gouvernement américain              | 150 |
| Cabinets d'experts-comptables                  | 100 |
| Entreprises                                    | 200 |
| (Compagnies importantes selon <i>Fortune</i> ) |     |
| FCVI   | 400 |
| ICCA   | 30  |
| Autres pays                                    |     |
|  | 20  |

Le Comité a relevé certaines différences fondamentales entre les rôles du contrôleur et vérificateur général du Royaume-Uni et ceux du vérificateur général du Canada. Pour sa part, le CVG s'acquitte de sa fonction de contrôleur en autorisant les mouvements de fonds de l'Échiquier vers les ministères et organismes particuliers. Il vérifie les comptes des ministères et organismes, mais il ne dispose pas d'une série d'états financiers consolidés sur lesquels il doit formuler une opinion. Le contrôleur et vérificateur général du Royaume-Uni publie annuellement quelque 50 rapports, au fur et à mesure que ses travaux progressent. En outre, il est nommé à vie, et tant le président du Comité des comptes publics que le président de la Commission des comptes publics participent au processus de nomination.

Le Comité s'est également penché sur le rôle de la Commission des comptes publics (Public Accounts Commission), organisme qui n'a pas de pendant direct au Canada. La Commission est composée de neuf députés de l'arrière-ban, y compris le président du CCP, lesquels ont pour tâche d'examiner les prévisions budgétaires du contrôleur et vérificateur général et de choisir le cabinet responsable de faire la vérification du Bureau du contrôleur et vérificateur général (National Audit Office, ou NAO). Chaque année, le National Audit Office présente à la Commission un plan corporatif quinquennal et fait rapport annuellement à la Chambre des communes à ce propos, en consultation avec le Comité des comptes publics et le Trésor. Le CCP du Canada a également étudié le principe de l'agent comptable, suivant lequel un haut fonctionnaire de chacun des organismes nationaux, le plus souvent le secrétaire permanent d'un ministère ou le chef de la direction d'un organisme d'exécution, est officiellement chargé de veiller à ce que «...les dépenses de son organisation soient effectuées comme le souhaite le Parlement, en évitant le gaspillage et selon des critères de prudence et d'économie». Ses fonctions consistent, entre autres, à signer les comptes des affectations budgétaires, à les présenter au Parlement tel que prescrit et à veiller à la préservation du patrimoine. À une époque donnée, le rôle de l'agent comptable engageait même dans une certaine mesure la responsabilité personnelle du titulaire, ce qui a pu être considéré comme un important élément de motivation. Le Comité a appris qu'en pratique du moins, le titulaire de cette charge est maintenant dégagé de toute responsabilité personnelle. Du reste, si l'agent comptable constate que des directives sont contraires aux responsabilités de l'organisme, il doit faire connaître, par écrit, ses objections et en saisir le contrôleur et vérificateur général.

## Les observations du Comité

Le Comité canadien conclut qu'il serait avantageux de consulter officiellement le président du CCP dans le cadre du processus de nomination du vérificateur général, surtout du fait que cette façon de procéder augmenterait l'indépendance du VG. Aussi, le Comité canadien est persuadé que le vérificateur général du Canada «...devrait

## Conclusions

Pouvoir présenter ces rapports dès que la rédaction est terminée ou lorsqu'il le juge à propos». Le rapport dressé par le Comité à l'adresse de la Chambre renferme une recommandation en ce sens. En ce qui concerne la Commission des comptes publics, le CCP du Canada est d'avis «...qu'il faudrait sérieusement songer à créer une telle commission parlementaire chargée d'évaluer, de façon indépendante et loin de toute interférence politique, les besoins budgétaires du Bureau du vérificateur général, plutôt que de laisser cette tâche au gouvernement». En outre, le Comité a fait remarquer qu'une telle commission pourrait évaluer le rendement du Bureau du vérificateur général et participer au processus de sélection du titulaire. Le Comité estime qu'il n'est pas nécessaire d'instituer la charge d'agent comptable dans le contexte canadien pourvu que les sous-ministres respectent «parfaitement» les politiques établies par les organismes centraux.

Le Comité canadien a étudié de nombreuses questions lors de son bref séjour au Royaume-Uni, et le rapport qu'il a déposé devant la Chambre témoigne de l'étendue des questions examinées aussi bien que du programme chargé de la visite. À la fin du rapport, le Comité invite le gouvernement, en vertu de l'article 109 du Règlement, à déposer devant la Chambre une réponse globale au rapport. Le gouvernement dispose donc de 150 jours pour exposer son point de vue officiel et en saisir la Chambre en lui présentant un document qui en fait état. En recommandant que le vérificateur général soit autorisé à faire rapport de ses travaux dès leur achèvement, le présent CCP s'inscrit dans la ligne de tous les CCP canadiens qui ont siégé au cours de la décennie écoulée. Ces derniers ont tous recommandé officiellement que la Loi sur le vérificateur général soit modifiée de façon à autoriser ce mode de présentation. D'un point de vue optimiste, une telle démarche est susceptible d'être considérée comme avantageuse par un gouvernement éclairé dans une année d'élection lorsque les dépenses de l'État subissent des pressions d'une lourdeur inhabituelle. Cette façon de voir consacre le rôle du vérificateur législatif en tant qu'allié et force positive plutôt que comme source d'irritation à éviter. ➤



Reimpression autorisée d'une esquisse du National Audit Office.



À ce chapitre, le Comité a traité de trois grandes questions sous la rubrique du cadre de responsabilisation, à savoir la qualité de l'information destinée au Parlement, la gestion de l'aide financière aux pays en développement.

En ce qui concerne l'information destinée au Parlement, le Royaume-Uni ne diffère pas sensiblement des conditions qui existent au Canada. En effet, les parlementaires

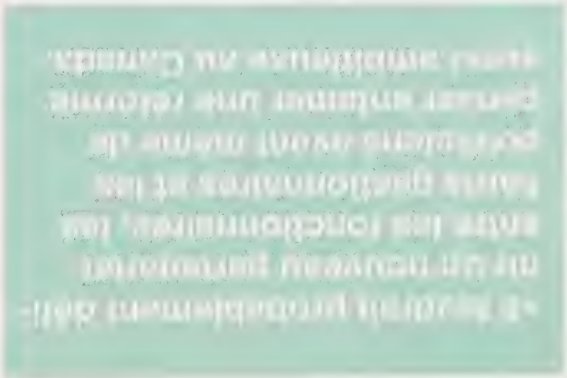
## Le cadre de responsabilisation

(5) Le Comité fait une mise en garde : «...Il faut faire attention à ne pas créer une fonction publique préoccupée seulement par les résultats financiers et la sécurité d'emploi, mais peu soucieuse des besoins particuliers de la clientèle.»

(4) Le Comité se demande s'il est possible d'imposer des changements aussi importants que ceux que la fonction publique britannique a vécus sans un «traitement de choc majeur». Il souligne l'importance d'un appui sans partage des milieux politiques au projet de réforme et fait remarquer que s'ils n'avaient pas été imposés avec autant de résolution, les projets de changement auraient échoué, vu la tendance naturelle à résister au changement.

(3) Il existe un danger de voir le ministre se camoufler derrière le chef de la direction d'un organisme d'exécution afin de ne pas avoir à assumer la responsabilité du comportement de ce dernier. Autrement dit, «...avec la sous-traitance et la privatisation, l'obligation de rendre compte sera de plus en plus repoussée vers le secteur privé.»

(2) Le recours à l'impartition en vue de l'exécution d'activités de la fonction publique, mené de façon trop agressive, peut impliquer «...des risques importants pour la gestion». Le Comité estime qu'il faut trouver les mesures nécessaires pour s'assurer de la neutralité des représentants du secteur privé qui se chargent de travaux pour le compte du secteur public, ce afin de veiller à ce que les gestionnaires menacés par la privatisation ne soient pas incités à «innover de façon inadmissible» (par exemple en réduisant les normes pour demeurer compétitifs) et d'empêcher que le personnel qualifié qui occupe des postes de hauts fonctionnaires ne devienne biaisé (si ces postes sont constamment sous la menace de la privatisation).



Au chapitre de la gestion de l'aide financière aux pays en développement, le Comité a réitéré avec insistance une recommandation faite antérieurement (et contenue dans le quatrième rapport) selon laquelle l'Agence canadienne de développement international (ACDI) devrait entreprendre systématiquement, quel que soit le mode de financement, une évaluation *ex-ante* des risques et une évaluation indépendante *ex-post* des projets. Le Comité est d'avis que cette façon de procéder réduirait sensiblement les risques d'échec de plusieurs projets.

En l'absence d'un cadre solide dans lequel se déroulerait l'évaluation de programmes, le Comité a fait savoir qu'il était d'autant plus convaincu de la nécessité d'une évaluation périodique des programmes ainsi que des mesures fiscales. Ainsi, le rapport recommande «...que tous les programmes soient évalués de façon régulière et indépendante».

Pour ce qui est de l'information destinée au Parlement, le Comité fait remarquer «...qu'il est important d'améliorer rapidement la qualité de l'information transmise au Parlement canadien». Il est d'avis que si l'on veut déléguer davantage de pouvoirs aux hauts fonctionnaires, les parlementaires doivent être mieux informés. Il a également déclaré que les parlementaires doivent faire connaître leurs besoins en information. Le rapport demande que l'information fournie soit reliée aux objectifs et aux indicateurs de rendement et que l'on envisage l'utilisation de l'électronique.

## Les observations du Comité

Au plan de l'évaluation de programmes, le Comité observe à sa grande surprise que le gouvernement britannique ne possède pas de directives claires et précises exigeant l'évaluation périodique et indépendante des programmes et que seuls les nouveaux programmes importants sont évalués dans l'année suivant leur implantation. Il n'existe pas non plus d'évaluation formelle des mesures ni des dépenses fiscales.

Les porte-parole de l'Overseas Development Administration (ODA), c'est-à-dire l'Administration du développement étranger, ont fait savoir au Comité que les risques et la faisabilité de tous les projets auxquels elle participe ont été évalués convenablement avant les travaux et ce, peu importe le mode de financement et les sommes impliquées. Le Comité a également appris que l'Administration prépare aussi, de façon indépendante et systématique, de cinq à dix ans après le début du projet, des rapports d'évaluation *ex-post* où la performance de chaque projet est évaluée en fonction des objectifs initialement fixés.

techniques et complexes.

pour la plupart, comme non pertinents ou excessivement d'attention. Les renseignements fournis sont considérés, dépenses soumis par le gouvernement suscitent peu de façon exponentielle depuis quelques années. Les plans de présentée, et le volume de cette information se serait accru britanniques s'intéresseraient peu à l'information qui leur est

## La réforme de la fonction publique au Royaume-Uni

La réforme de la fonction publique au Royaume-Uni se poursuit depuis le début des années 80, époque où était lancée la *Financial Management Initiative* (FMI). Cette initiative avait pour objet de mettre l'accent sur la gestion par objectifs, les résultats et le rendement dans le cadre d'un régime qui amènerait les gestionnaires de la fonction publique à assumer une plus grande part de responsabilités. Si elle a permis d'opérer certaines améliorations, il n'en demeurerait pas moins que les gestionnaires devaient être davantage motivés et mieux organisés.

La FMI a été suppléée en 1988 par la *Next Steps Initiative*, issue de l'*Efficiency Unit* du Bureau du Premier ministre. Le Premier ministre d'alors, Mme Margaret Thatcher, a accordé un appui sans réserve, tambour battant, à la nouvelle initiative et, au moment de la présentation à la Chambre des communes, a mis en évidence ses quatre grandes lignes :

- les fonctions administratives (par opposition aux fonctions politiques du gouvernement) seraient exécutées par des groupes clairement désignés au sein des ministères et appelés organismes d'exécution ou «agences»;

- chaque organisme d'exécution serait dirigé par le chef de la direction dans le cadre d'objectifs d'orientation et de gestion clairs qu'établirait le ministre responsable, en consultation avec le Trésor;
- le personnel serait formé et préparé adéquatement pour gérer la prestation des services;
- le gouvernement s'engagerait à atteindre les objectifs établis et chargerait un chef de projet de haut niveau de veiller à la réalisation du programme.

Plus tard en 1991, le gouvernement a fait savoir qu'il envisageait de supprimer certaines restrictions à la souplesse de gestion, par exemple en ce qui concerne l'achat de services du secteur privé de même que l'autorité et la responsabilité des chefs de la direction. Le gouvernement a également déclaré qu'il avait l'intention de sonder le marché, c'est-à-dire que le secteur privé serait invité à soumissionner des offres afin de concurrencer le secteur public dans la prestation de services normalement fournis par ce dernier, et ce en vue de maximiser la qualité et de réduire les coûts. À toutes fins utiles, la fonction publique devrait se livrer à la concurrence.

## Les observations du Comité

À compter du milieu de 1992, on dénombrait près de 300 000 fonctionnaires oeuvrant dans 81 organismes gouvernementaux dont le plus important (le ministère de la Sécurité sociale) en comptait 63 000 et le plus petit n'en employait que 30. Sur les 81 directeurs généraux, 30 provenaient de l'extérieur de la fonction publique (54 des postes avaient été comblés par concours ouverts). Le gouvernement a repéré 28 autres services (lesquels emploient quelque 68 000 employés) susceptibles de devenir des organismes d'exécution. D'après les estimations officielles, dès 1993 des services gouvernementaux d'une valeur totale de 250 000 livres sterling auront donné lieu à des sondages de marché (cette somme serait même de l'ordre d'un milliard de livres sterling, d'après les estimations non officielles).

Avant de présenter ses observations, le Comité a fait savoir qu'il «...est persuadé qu'il faut repenser la haute fonction publique fédérale. Il est d'avis qu'il faut améliorer et définir clairement les responsabilités des gestionnaires supérieurs en matière de reddition des comptes et inculquer un désir d'amélioration constante du rendement. Il a déclaré en outre que l'expérience britannique a certes de quoi inspirer les autorités politiques canadiennes. Ces remarques prennent encore plus d'importance quand on sait que le Comité canadien a consacré plusieurs de ses réunions depuis trois ans à l'étude de FP 2000, le projet de réforme de la fonction publique canadienne.

Le rapport fait aussi une mise en garde. Selon lui, même si le Comité des comptes publics a pu observer à Londres plusieurs changements qu'il serait souhaitable de mettre en oeuvre au Canada, on ne peut juger des résultats globaux de l'initiative britannique. Bien que les discussions aient laissé entrevoir plusieurs signes encourageants, le Comité convient qu'il est trop tôt pour évaluer l'incidence de la Charte du citoyen sur la clientèle, les gestionnaires et les contribuables.»

Le rapport du Comité présente ensuite cinq observations précises sur le projet de réforme britannique. En somme :

(1) Les syndicats n'ont pas été suffisamment consultés. On jugeait inquiétants, par exemple, les avantages structurels dont bénéficiaient les soumissionnaires du secteur privé (lorsqu'ils entrent en concurrence avec la fonction publique) en raison de coûts fixes moindres, l'incidence des sondages de marché sur la planification à long terme et la continuité, le risque de conflits d'intérêts avec les soumissionnaires du secteur privé et les menaces éventuelles à la sécurité de l'information.

Le Comité n'a pas voulu juger du recours grandissant au secteur privé en vue de la prestation de services publics, mais il a néanmoins souligné l'importance de consulter les syndicats et les associations professionnelles. De plus, il a observé : «Il faudrait probablement définir un nouveau partenariat entre les fonctionnaires, les hauts gestionnaires et les politiciens avant même de penser entamer une réforme aussi ambitieuse au Canada.»





# LE CPCP VISITE LONDRES



Jean-Robert Gauthier, député (Ottawa-Vanier), président du Comité permanent des comptes publics, était le chef de la délégation canadienne. Parmi les autres membres du Comité qui s'y étaient joints, figuraient Jack Whittaker, député (Okanagan-Similkameen-Merritt, C.-B.), Gaby Larivière, députée (Joliette, Québec), et Douglas Young, député (Acadie-Bathurst, N.-B.). Le vérificateur général Denis Desautels ainsi que l'auteur l'ont également accompagnée.

Le programme de la visite a été conçu en fonction d'un certain nombre de secteurs d'intérêt et de préoccupations du Comité permanent des comptes publics du Canada, qui ont surgi au cours des deux années écoulées depuis la formation du nouveau comité. Essentiellement, le programme a été articulé autour de quatre secteurs d'intérêt généraux, à savoir :

- l'ensemble des rôles, des responsabilités et des mandats qui déterminent les rapports entre le Parlement du Royaume-Uni, le vérificateur législatif et le gouvernement;
- la réforme de la fonction publique au Royaume-Uni – ses antécédents, les projets en cours et prévus, les défis et les réalisations – y compris le point de vue des agents négociateurs de la fonction publique;
- le cadre de responsabilisation – soit une vue d'ensemble de la façon dont fonctionne le cadre de reddition des comptes au Royaume-Uni, en accordant une importance particulière à l'évaluation des programmes, à la présentation de l'information au Parlement et au rôle de l'agent comptable ministériel;
- la fonction de contrôleur – un examen des principales fonctions du contrôleur au Royaume-Uni, y compris les conseils à la direction, la préservation du patrimoine et le contrôle interne.

Lors de son séjour, le Comité a participé à quelque dix-huit réunions en trois jours avec des représentants du Bureau du contrôleur et vérificateur général, du Comité des comptes publics, de la Commission des comptes publics (Public Accounts Commission), du Trésor, du Bureau du Cabinet, de l'Administration du développement étranger (Overseas Development Administration), du ministère de la Sécurité sociale (Department of Social Security), de la First Division Association (association d'employés regroupant les hauts fonctionnaires et les fonctionnaires de la catégorie professionnelle) et de la London Business School.

Le 24 février 1993, le président du CPCP du Canada déposait devant la Chambre un rapport qui exposait les constatations faites par le Comité à l'occasion de sa visite et les recommandations qui en découlaient. Le texte qui suit résume le rapport en question. S'il désire prendre connaissance du rapport au complet, le lecteur est prié de consulter à cette fin le onzième rapport du Comité



par Mark Hill  
Directeur principal, Liaison avec le Parlement

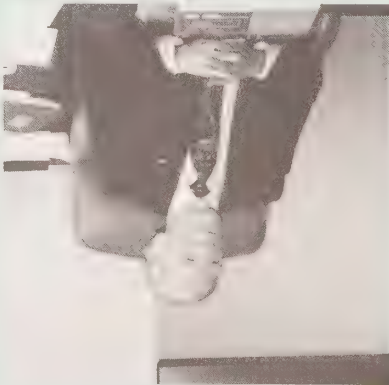
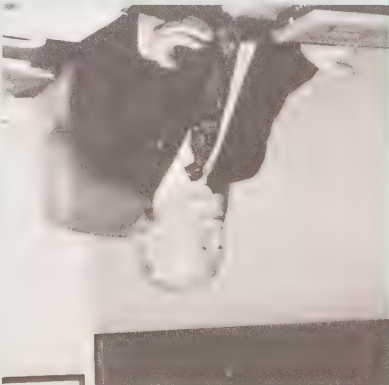
Vers la fin de l'automne de 1992, une délégation de députés membres du Comité permanent des comptes publics (CPCP) de la Chambre des communes s'est rendue au Royaume-Uni, en compagnie du vérificateur général, afin d'y examiner un certain nombre d'innovations qui touchaient, entre autres, à la réforme de la fonction publique britannique. Le présent article décrit la visite du Comité et certaines des constatations clés dont rend compte le rapport qu'il a dressé par la suite et déposé devant la Chambre des communes en février dernier.

## Le contexte

Depuis huit ou neuf ans, le Comité permanent des comptes publics a visité des pays étrangers à plusieurs reprises en vue d'y étudier certains phénomènes. En effet, il s'est rendu deux fois au Royaume-Uni et aux États-Unis et une fois en Suède, en Allemagne et aux Pays-Bas. Avant cette visite, le Comité s'était rendu à l'étranger pour la dernière fois en 1988.

Le Comité invite le vérificateur général à l'accompagner lors de ses visites à l'étranger. À ces occasions, il s'intéresse le plus souvent à l'activité du vérificateur législatif du pays visité et à celle du comité de l'assemblée législative qui se rapproche le plus étroitement, de par ses fonctions, du Comité permanent des comptes publics du Canada.

Le programme de la visite la plus récente au Royaume-Uni a porté principalement sur le Bureau du contrôleur et vérificateur général du Royaume-Uni (National Audit Office – NAO), ainsi que sur le Comité des comptes publics de ce pays, soit le Select Committee of Public Accounts. Le premier est dirigé par Sir John Bourn, le second est présidé par Robert Sheldon.



même menacé de démissionner. Nous nous sommes mis d'accord pour un délai d'un an. Finalement, les choses ont bien tourné parce que, lors de l'élection de 1968, le programme d'assurance-maladie était installé et le retard était oublié.»

Mitchell Sharp se rappelle

l'enlèvement de James Cross comme un autre mauvais moment. «Au début, c'était moi le ministre responsable

puisque James Cross était Premier délégué commercial de

Grande-Bretagne à Montréal. En tant que Secrétaire d'État aux Affaires

extérieures, c'est à moi qu'incombait la sécurité des diplomates. Les deux

premières semaines, j'ai été le porte-parole du gouvernement. Les

terroristes du FLQ présentèrent des demandes. J'ai fait des déclarations

publiques disant que nous ne saurions céder à ce genre de chantage. Mais

nous voulions quand même connaître les conditions imposées pour la

libération de M. Cross et nous avons fait savoir que nous laisserions les

terroristes qui l'avaient enlevé partir pour Cuba s'il était relâché sain et

saut. À ce moment, Pierre Laporte a été kidnappé et la situation a pris une

autre tournure. Mais alors, ce n'était plus moi le ministre responsable.»

Tout au long de sa carrière, Mitchell Sharp a été un observateur attentif de l'évolution du rôle du Parlement dans notre processus démocratique. «Avant la Seconde Guerre mondiale, les députés ne passaient pas beaucoup de temps à Ottawa, car les sessions étaient très courtes. Les députés

étaient des gens ordinaires, qui vaquaient à leurs propres occupations et venaient à Ottawa pour s'acquitter d'une fonction, soit approuver les dépenses et les mesures législatives que présentait le gouvernement. À cette époque, le Canada était une société rurale. La transformation a commencé après la Seconde Guerre mondiale et s'est poursuivie pendant l'après-guerre.»

«Les gens actifs comme C.D. Howe, qui avait été responsable de la

production des munitions pendant la guerre, ont vu la possibilité

d'industrialiser le pays et d'encourager les investissements étrangers»,

poursuit-il. «Dans ce nouveau pays, doté d'un gouvernement fédéral

énergique, il a fallu que le Parlement trouve sa place. Les députés ont dû

s'accommoder d'une situation différente dans laquelle les sessions

duraient plus longtemps. La question des indemnités a alors pris beaucoup

d'importance. Maintenant, être député est un emploi à temps plein.»

«La principale critique que j'aurais à faire sur la manière dont le Parlement

fonctionne aujourd'hui, c'est que nous avons poussé trop loin le principe de la

solidarité à l'égard du parti. On attend des députés qu'ils soient loyaux envers

leur parti et leur chef, quelles que

soient les circonstances. Je ne pense pas que cela soit nécessaire; je pense

même que cela va à l'encontre de la nature du Canada. Il existe des

différences réelles entre les régions du pays; en fait, les partis consacrent

beaucoup d'efforts à essayer de

réconcilier les opinions de leurs membres provenant des différentes régions. Il vaudrait mieux que ces différences trouvent un écho dans les débats de la Chambre des communes; ainsi, le public verrait que ses préoccupations sont prises en considération. Au lieu de cela, on dit à la population que l'on a discuté des problèmes en caucus et que le parti a pris telle position.»

Mitchell Sharp a quitté le Cabinet en 1976 et la politique en 1978. «J'ai

démissionné, dit-il, parce que je ne voulais pas devenir un vieux

parlementaire. Tout compte fait, et c'est intéressant, je pense que j'ai eu

un plus grand sentiment de satisfaction à la fin de ma carrière dans la fonction

publique qu'à la fin de ma carrière en politique. C'est en partie à cause des

circonstances. Ce fut une période exaltante. Nous transformions le pays.

À cette époque, il y avait à Ottawa un groupe de gens totalement dévoués à

une cause — celle de la fonction publique. Nous essayions d'empêcher

la dépression de se reproduire et nous pensions que les gens avaient droit à

être mieux traités, face à la maladie comme à la vieillesse. Nous pensions

aussi que tous avaient droit à des chances égales. Nous avons beaucoup

accompli pendant cette période.»





d'appuyer les programmes sociaux et en a même étendu la portée. Le changement le plus important a été de tout indexer, pensions de vieillesse, allocations familiales, etc. Et en même temps, on a desindexé l'impôt sur le revenu. Cette combinaison d'efforts n'a pas été très favorable à notre situation financière.»

M. Sharp se rappelle que l'un des moments les plus difficiles de sa vie politique fut lorsqu'il a dû demander que l'on retarde l'introduction du programme d'assurance-maladie, en 1967, alors qu'il était ministre des Finances. «Cela s'est passé pendant le second des gouvernements minotaires:» explique-t-il.

«mes divers conseillers financiers, particulièrement le Gouverneur de la Banque du Canada, m'avaient avisé que dans le monde financier, on commençait à s'inquiéter de l'augmentation des dépenses au gouvernement. Augmenter encore ces dépenses si rapidement en introduisant le régime d'assurance-maladie pouvait risquer de mettre en question, auprès du monde extérieur, la solidité de notre dollar. La seconde raison pour retarder le projet était que celui-ci rencontrait beaucoup de résistance dans quelques provinces, particulièrement en Ontario. On m'avait conseillé d'attendre que les provinces soient mieux préparées. J'ai donc demandé un délai. Cela a été très difficile pour moi, parce que des gens que j'aimais beaucoup, donc certains de mes collègues ministres, en étaient extrêmement contrariés. Certains ont

populion du Québec sa place dans l'administration du Canada.»

Les progressistes-conservateurs fédéraux comptent une dizaine d'années au pouvoir avec le gouvernement Mulroney, mais les souvenirs politiques de Mitchell Sharp avec le gouvernement libéral remontent bien plus loin. Il a été ministre des gouvernements libéraux de Lester Pearson et de Pierre Trudeau. «Pour ce qui est des lois et des idées novatrices, le gouvernement Pearson était extraordinaire, se rappelle-t-il. Si vous regardez les listes de dispositions législatives dont font état les discours du Trône de 1963 à 1965, vous n'en croirez pas vos yeux de voir tout ce que nous avons entrepris et accompli.»

«Le plus intéressant, c'est que tout cela, nous l'avons réalisé avec un gouvernement minotaire», explique-t-il. Une foule de programmes sociaux ont été mis en oeuvre, Régime de pensions du Canada, régime d'assurance-maladie, programme de prêts aux étudiants, etc. En outre, le Canada s'est donné son propre drapeau.

«Le gouvernement Trudeau a également eu ses propres réalisations, se rappelle M. Sharp, dont la moindre n'a pas été d'accélérer l'avancement des Canadiens français dans le gouvernement.»

Mitchell Sharp est devenu Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures dans le gouvernement Trudeau.

«Ce gouvernement a continué

«À la fin de la guerre, le gouvernement fédéral s'est chargé de nouvelles responsabilités comme il convient à un pays qui passe du statut de pays sans grande importance (essentiellement rural) à celui de grande nation industrialisée, dit M. Sharp. Le gouvernement fédéral était extrêmement actif, non seulement dans l'élaboration de ses programmes législatifs, mais aussi dans sa politique d'encouragement des provinces. Nous étions tous conscients de ce que le pays avait vécu pendant la dépression de l'avant-guerre. Les gens avaient souffert inutilement et nous étions bien décidés à ce que cela ne se reproduise jamais.»

«Pour la fonction publique, ce fut une grande période de recrutement», ajoute M. Sharp. C'est à cette époque que des gens comme Simon Reisman, John MacDonald et Maurice Lamontagne sont venus à la fonction publique. C'est également à ce moment qu'on a commencé à recruter des Canadiens français. «Dans la période qui a immédiatement suivi la guerre, il n'y avait aucun Canadien français parmi les fonctionnaires ayant des rôles importants en matière de politique; aucun ministre canadien français provenant du Québec n'avait de portefeuille important saut, évidemment, Louis Saint-Laurent. Il y a eu une grande révolution à ce moment. En rétrospective, quand je pense à ma carrière, dit-il, je suis fier d'avoir participé à ce grand mouvement qui a donné à la

# Fidèle à lui-même et toujours aussi incisif...Profil de Mitchell Sharp

par Ann Wesch et Jeff Greenberg

Le maintient toujours aussi droit, l'esprit vif et la mémoire aussi claire que lorsqu'il a quitté la vie publique il y a 15 ans, Mitchell Sharp nous introduit dans son bureau à Strategico. Un bureau style expert-conseil d'Ottawa des années quatre-vingt dix – téléphone sur console, ordinateur, meubles chromés aux lignes sobres. Mitchell Sharp

semble autant dans son élément que lorsqu'il siégeait sur les banquettes ministérielles de la Chambre des communes.

À quatre-vingts ans passés, il rédige actuellement ses mémoires de l'époque où il était au gouvernement. L'ouvrage sera publié d'ici la fin de l'année.

La carrière de haut fonctionnaire de Mitchell Sharp, qui a duré 16 ans, a commencé dans les années quarante au ministère des Finances. «Je viens de Winnipeg et j'avais travaillé dans le commerce des céréales. Clifford Clark, alors sous-ministre des Finances, a décidé que son ministère avait besoin de quelqu'un qui s'y connaissait en commerce des céréales. Pendant la guerre, le blé était un très gros problème», explique-t-il. Ensuite, il est devenu sous-ministre associé et plus tard sous-ministre du Commerce. Sharp a quitté la fonction publique en 1958 parce qu'un rapport sur les perspectives économiques du pays, qu'il avait préparé pour le gouvernement fédéral, avait été rendu

public par le nouveau chef du gouvernement, John Diefenbaker. «J'ai démissionné, explique-t-il, parce que je n'étais pas arrivé à convaincre M. Diefenbaker que ce rapport aurait dû rester confidentiel. Ce qui était en cause, c'était la nature des relations entre les fonctionnaires et les ministres, et le caractère confidentiel de cette relation. Si les ministres veulent que les hauts fonctionnaires leur donnent franchement leur avis, il faut que cette information reste confidentielle sinon ces personnes risquent de se trouver en conflits d'intérêts avec leurs ministres.»

Après avoir quitté la fonction publique, M. Sharp est retourné dans le secteur privé. Mais, pourquoi s'être lancé en politique? «M. Diefenbaker m'y a poussé et M. Pearson m'y a attiré», répond-il en riant. «J'ai été ministre du Commerce, ensuite, des Finances et plus tard, j'ai fait partie du Cabinet de M. Trudeau.»

Le premier Cabinet Pearson comptait huit anciens hauts fonctionnaires.

«Cela n'était jamais arrivé», poursuit M. Sharp, «et cela n'arrivera

probablement plus jamais. Cet état de chose était surtout dû à M. Diefenbaker; en effet, ceux qui avaient travaillé dans la fonction publique avec M. Pearson aimaient ce dernier et lui vouaient beaucoup de respect, et quand il nous a demandé d'entrer en politique, nous avons répondu à son appel. Nous sommes venus à la politique parce que nous n'aimions pas Diefenbaker, mais aimions travailler avec M. Pearson.»

«Alors, vous voyez, j'ai vu les deux côtés de l'administration gouvernementale... du point de vue du chef politique d'un ministère. M. Pearson avait le même genre d'expérience, mais il était dans un domaine très spécial, celui des affaires étrangères», poursuit M. Sharp. Evoquant le temps où il était un des mandarins du gouvernement, Mitchell Sharp affirme que, «Dans la période d'après-guerre, nous avons réellement révolutionné la fonction publique. Pour commencer, il fallait satisfaire à la demande. Quand j'étais au ministère des Finances, le ministère des Finances et celui des Affaires extérieures, le Conseil du Trésor, le Bureau du Premier ministre et le Bureau du Gouverneur général étaient tous situés dans l'édifice de l'Est du Parlement! Le groupe des décideurs du ministère des Finances se composait d'une demi-douzaine de personnes, en comptant le sous-ministre.»





- Nous avons préparé une base de données composée de textes sur le travail de vérification de la dette publique entrepris par le BVG. Tom Allen et John Proudfoot ont rassemblé un recueil des rapports sur la dette publique qu'a publiés le BVG et y ont joint le logiciel OAG\*Text comme méthode de recherche et de visualisation. Toute la documentation se trouvait sur disquettes.
- Le BVG a contribué à la foire des logiciels du symposium en mettant AuditPro à la disposition des ISC.
- Eric Anulla et Mark O'Connor ont monté un kiosque où étaient démontrées les diverses applications de la vérification par ordinateur comprises dans la mallette électronique.
- Ils ont aussi donné un atelier pour plus de 80 chefs d'ISC, afin d'expliquer comment au BVG on se sert des éléments de la mallette électronique (notamment OAG\*Text, IDEB, AuditPro, I-Chart et SIG 2000).
- Bart Burton a présenté un atelier sur les concepts de sécurité appliqués à la vérification informatique et sur l'analyse des risques.

## Vers l'avenir

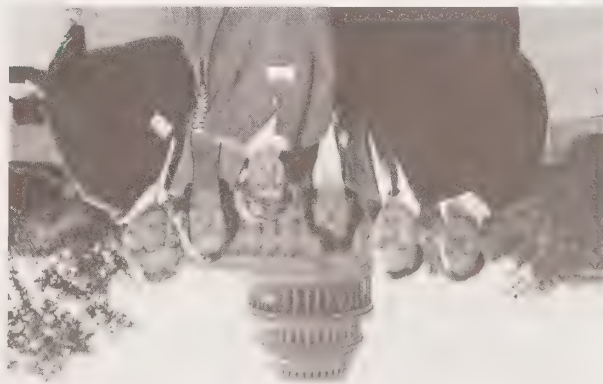
Ce fut une semaine remarquable pour l'INTOSAI. Le congrès a représenté un milieu où les membres des ISC ont pu entamer des discussions techniques de façon constructive dans un climat d'entraide.

Le prochain congrès triennal de l'INTOSAI, le XV<sup>e</sup> INCOSAI, aura lieu au Caire, en Egypte, où il sera reçu par l'Organisation centrale de contrôle de la République d'Egypte. ➤



*Les représentants au Congrès ont profité des activités sociales et culturelles. De gauche à droite : Jocelyn Thompson, vérificatrice générale de Trinité et Tobago, Claire Nelson, agent de projet, Banque interaméricaine de développement, David Griffith, vérificateur général des Barbades, Harriet Griffith et Ron Thompson, vérificateur général adjoint au BVG.*

- le Secrétaire de l'IDI continue d'être rattaché au Bureau du vérificateur général du Canada jusqu'à la fin de 1995;
- la question de l'avenir de l'IDI soit examinée conjointement par le Comité directeur de l'INTOSAI et l'IDI pendant les trois prochaines années et qu'une proposition soit soumise à la considération du XV<sup>e</sup> INCOSAI.



*De gauche à droite : Richard Gagné, Denis Desautels, Danielle Levasseur, Shirley Desautels, Joan Gaudette, Yvan Gaudette.*

## Symposium sur la technologie

On a conçu le Symposium afin d'étudier les défis d'ordre technologique que toutes les ISC doivent affronter. Pour les délégués, c'était là une occasion d'échanger des informations et des expériences. Plus de 250 délégués, d'environ 100 pays et organismes internationaux, ont participé à ce symposium qui comportait des séances plénières, des présentations données en parallèle, une exposition technologique, une foire de logiciels et une visite faisant ressortir les merveilles de la technologie de l'information. On a abordé trois grands thèmes :

l'informationisation du bureau de vérification, les progrès récents dans les techniques de vérification informatisée et les méthodes de vérification des systèmes informatiques.

L'exposition sur la technologie a constitué pour les délégués un forum où ils pouvaient enrichir leurs connaissances des technologies appliquées grâce à des démonstrations en mode réel et à des exercices pratiques. L'exposition comportait aussi une foire de logiciels qui a facilité l'échange direct d'applications mises au point par les ISC. Lors de l'exposition, les membres pouvaient visiter 17 kiosques où l'on illustrait les technologies de l'information et des télécommunications appliquées à des contextes de vérification comme la planification, la collecte et l'analyse des données, ainsi que la rédaction et la publication des rapports.

Le personnel du BVG a participé au symposium de nombreuses manières :

d'emprunts, en passant par un examen des pensions et de la dette publique. Bien que nos résultats de vérification ne soient guère applicables à d'autres pays, cette information peut constituer un exemple d'approche possible.

En octobre 1992, le Bureau a fourni au Comité un compendium de documents sur la vérification de la dette publique au Canada tiré de nos six derniers rapports annuels. Ce compendium portait sur trois vérifications d'optimisation des ressources axées sur la gestion des opérations d'emprunts, les opérations de change et les pensions des employés en regard de la dette publique. On a joint à chacun de ces trois rapports les critères généraux sur lesquels on a fondé les évaluations initiales. On a également indiqué, le cas échéant, les renvois aux questions relatives à la dette publique du Canada traitées dans le chapitre 1 de nos rapports annuels.

Le Bureau a produit un projeté sur la dette publique pour l'INCOSAI. À partir des données tirées du rapport dont il est question plus haut, Tom Allen a collaboré avec Christina Cross, des Arts graphiques, et John Proudfoot, de la Technologie de l'information, à la production d'un projeté dont la base de données puise à même l'information sur la dette publique. Ce projeté utilise OAG\*Text comme outil de diffusion des données entre les ISC et de soutien du travail des vérificateurs.

On a remis le projeté aux représentants des ISC qui assistaient à la foire des logiciels au Symposium de l'INCOSAI. Nous l'avons également envoyé aux ISC qui ne l'ont pas reçu.



*Le contrôleur et vérificateur général de l'Inde, C. G. Somiah (à gauche), entouré du vérificateur général adjoint du BVG, Yvan Gaudette, et du vérificateur général Denis Desautels.*

## Initiatives à venir

Nous avons bon espoir que notre Bureau tirera grand parti de sa participation au Comité, grâce aux échanges d'information entre les ISC. Celles-ci disposant maintenant de la base de données sur la dette publique depuis la démonstration sur le logiciel, le matériel peut servir à l'élaboration de programmes de vérification de la dette publique — cela pourrait être particulièrement avantageux à

l'avenir pour le Comité, l'expérience des autres ISC pouvant servir d'exemples pratiques.

## Le Comité permanent de la vérification dans un cadre informatique

Depuis plusieurs années, améliorer l'utilisation et la vérification de la technologie de l'information dans les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) est un des buts de l'INTOSAI. L'assemblée inaugurale du Comité permanent de la vérification dans un cadre informatique de l'INTOSAI a eu lieu à Washington le 17 octobre 1992. C.G. Somiah, contrôleur et vérificateur général de l'Inde, préside le Comité; le vérificateur général est représenté par le sous-vérificateur général Larry Meyers.

L'INCOSAI a élaboré et préparé le mandat du Comité. On a créé trois groupes de travail, dont l'un sera dirigé par le BVG. La France et le Koweït en sont également membres. Pour l'instant, les membres du Comité tiennent des séances de remue-ménages afin d'élaborer des projets et des stratégies susceptibles de leur permettre d'atteindre leurs buts en matière de formation et de mise en oeuvre.

## L'initiative de développement de l'INTOSAI (IDI)

Le 17 octobre, avant l'ouverture officielle du Congrès, Denis Desautels a, pour la première fois en sa qualité de président, rencontré les membres du Comité consultatif de l'IDI. Il leur a fait rapport des résultats d'un examen du programme de l'IDI pour la période de 1986 à 1991. Il leur a également présenté ses propositions concernant le plan d'action de l'IDI pour la période de 1993 à 1995 et ses recommandations pour l'avenir de l'IDI; il a d'ailleurs sollicité l'avis du Comité à ce sujet. Ayant ajouté à ces mêmes rapports les commentaires faits par les membres du comité consultatif, il les a présentés au Comité directeur de l'INTOSAI et plus tard à l'Assemblée générale lors de la première séance plénière. Le vice-président directeur Yvan Gaudette et le directeur des programmes Richard Gagné étaient à la disposition des délégués pendant la semaine pour répondre à leurs questions sur les activités de l'IDI et discuter des recommandations contenues dans la résolution proposée par l'IDI.

On en est arrivé ainsi, lors de la séance plénière de clôture, au dépôt d'une proposition de plan d'action triennal applicable selon la disponibilité des ressources financières et autres; ce plan a été approuvé par acclamation. En outre, il a été décidé que :

- l'IDI continue de mettre en oeuvre son plan stratégique sommaire pour les années 1993 à 1995 dans le contexte des principes et des méthodes actuels; et que l'IDI rende compte une fois par an des progrès réalisés au Comité directeur;



Le Comité permanent de la dette publique a été créé en octobre 1991 et chargé de moderniser les méthodes de vérification et les systèmes de contrôle en vue d'une meilleure gestion de la dette publique, question qui préoccupe l'INTOSAI et ses groupes de travail régionaux depuis de nombreuses années. Le Comité est présidé par le contrôleur général du Mexique. Le Bureau du vérificateur

## Le Comité permanent de la dette publique

Parmi les personnes dont nous voulons souligner la contribution, citons les modérateurs des groupes de discussion, Andrus Favrotz du Swaziland et Giuseppe Carbone d'Italie, les rapporteurs des groupes de discussion, Jocelyn Thompson de Trinité et Tobago, Claes Sonmby de Suède et le vice-président des séances des groupes de discussion sur les normes de comptabilité, El Glaoui et ses collègues, du Maroc.

Et ce n'est pas tout. L'INCOSAI a également donné à quelques-uns de nos collègues du Bureau du vérificateur général du Canada l'occasion d'apporter leur contribution sur le plan international. Mentionnons : Sylvie MacDonald, Karen Spence, Crystal Pace, Amos Kutner, Scott Milne et Ron Thompson.

Beaucoup croient fermement que les ISC ont besoin d'un ensemble de normes reconnues par tous pour la comptabilité et les rapports. De telles normes aideraient les législateurs, les responsables des gouvernements et autres utilisateurs des rapports sur les finances publiques à obtenir l'information dont ils ont besoin pour s'acquitter de l'obligation de rendre compte qui leur échoit. Ces normes aideraient également les auteurs et les vérificateurs à évaluer la fidélité des rapports financiers actuels et inciteraient à les améliorer. En bref, le Comité des normes comptables pourrait peut-être bien être ce forum dont on a grand besoin. Aussi, le Comité a-t-il été encouragé à entretenir des relations avec d'autres organismes qui émettent des normes, tant sur la scène nationale qu'internationale. Tout devrait être mis en oeuvre pour éviter le chevauchement des travaux et faire en sorte que l'on tienne compte des besoins des ISC dans l'élaboration de ces normes.

frustrante. D'après les rapporteurs des groupes de discussion, il n'y a guère encore de principes comptables généralement reconnus ni de normes de présentation de l'information pour le secteur public. Le plus souvent, les gouvernements sur lesquels se penchent les ISC membres de l'INTOSAI élaborent leurs propres principes et leurs propres normes sans que les utilisateurs de ces rapports ou les personnes qui les vérifient aient leur mot à dire. Si les ISC ne sont pas d'accord avec la manière dont ces rapports sont préparés ou présentés et qu'elles recommandent des changements, les administrations gouvernementales n'ont guère de peine à dissiper quelque peu leurs inquiétudes, les taxant de «considérations techniques n'intéressant que les experts». Les participants reconnaissent que cette attitude laisse planer un doute sur l'objectivité de leurs vérifications ainsi que sur la crédibilité et l'utilité de leurs rapports.

## Projets en cours

Actuellement, le principal projet du Comité est un sondage sur la dette publique. On a préparé, mis à l'essai et envoyé un questionnaire à tous les membres de l'INTOSAI en septembre 1992. On compte établir un profil du montant de la dette de chaque pays et du travail de vérification concernant la dette. Le Comité en tirera un document sur la dette publique à l'intention des membres de l'INTOSAI.

Le Canada a accepté d'accélérer le sondage et de répondre à toutes les questions pour un bloc de 20 pays qui lui a été assigné.

Un autre projet est également en cours; il s'agit d'élaborer une bibliographie sur la vérification de la dette publique en rassemblant la documentation recueillie auprès des membres de l'INTOSAI.

## Réunions



Le vérificateur général adjoint Ryan Gaudette (à gauche) discute avec le vérificateur général Denis Desautels.

## Contributions du BVG aux travaux du Comité

Le BVG a fait profiter le Comité de son expérience en vérification d'optimisation des ressources concernant la dette publique. Notre Bureau a mené de vastes et remarquables travaux dans ce domaine – à la fin de 1992, nous avions examiné tous les grands secteurs de la dette depuis le programme d'emprunts jusqu'aux garanties

- Normes de contrôle
- Vérification dans un cadre informatique
- Contrôle interne
- Dette publique.

Le vérificateur général du Canada est président du Comité permanent des normes comptables. Le BVG est membre actif des comités de la vérification dans un cadre informatif et de la dette publique. Le vérificateur général du Canada est également président de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI). Par ailleurs, le Secréariat de l'IDI est logé au Bureau.



*Le vérificateur général Denis Desautels discute des normes comptables.*

## Le Comité permanent des normes comptables

Lorsque Denis Desautels est devenu vérificateur général du Canada en avril 1991, il a accepté de reprendre la présidence du Comité des normes comptables (CNC). Ce comité a été fondé en 1984 par l'ancien vérificateur général, Kenneth M. Dye, qui en a également été le premier président.

Le Comité des normes comptables examine les questions concernant la comptabilité et la communication de l'information financière dans le secteur public, et fait part des conclusions de ses études aux membres de l'INTOSAI et aux autres organismes intéressés. Le Comité produit des études à caractère explicatif et des communications à caractère consultatif.

En octobre 1991, Denis Desautels a participé à une réunion du Comité directeur de l'INTOSAI à Washington (D.C.) afin de le mettre au courant des activités du Comité des normes comptables et d'en recevoir des instructions. Le Comité venait alors de terminer un sondage auprès de toutes les ISC afin de déterminer quelle information financière, tant historique que prospective, les administrations vérifiées préparaient et publiaient. On demandait également aux ISC d'indiquer l'information financière dont, à leur avis, les utilisateurs avaient besoin

Au printemps de 1992, on a préparé et envoyé aux membres du Comité, pour examen, la version préliminaire d'une communication sur les caractéristiques qualitatives des rapports financiers ainsi qu'un document de travail sur les méthodes de comptabilité. Au cours de l'été, on a parachevé et fait imprimer les quatre premiers produits du Comité, traduits dans les cinq langues officielles de l'INTOSAI (anglais, français, allemand, espagnol et arabe), que l'on a envoyés à toutes les ISC. Ces premiers produits comprenaient une présentation du Comité des normes comptables, un rapport d'étude résumant les résultats du sondage auprès des ISC, et deux communications – la communication 1, sur les besoins des utilisateurs en matière d'information financière relative aux gouvernements, et la communication 2, qui expose les objectifs des rapports sur les finances publiques.

Pendant ce temps, des discussions avaient lieu avec des hauts fonctionnaires du General Accounting Office (GAO) des États-Unis, hôtel du XIV<sup>e</sup> INCOSAI. On a convenu qu'il y aurait quatre ateliers pendant le congrès, deux en anglais et deux en d'autres langues. Ces ateliers devaient servir de forum de consultation aux ISC afin d'aider le Comité à adopter un plan de travail et à élaborer des produits qui leur soient utiles.

Le 17 octobre, le Comité des normes comptables s'est réuni pour discuter du plan de travail proposé et des deux projets suivants qui portent sur les caractéristiques qualitatives des rapports financiers et sur les méthodes de comptabilité. C'était la première fois que Denis Desautels rencontrait officiellement son comité. Le lundi 19 octobre, dans une brève allocution à la séance plénière d'ouverture, Denis Desautels a brièvement résumé le travail du Comité des normes comptables; le mardi, il y a eu des ateliers; après cela, on a préparé une ébauche de rapport sur le déroulement des ateliers, que l'on a ensuite mise au point, avec les membres du Comité, au cours d'un déjeuner de travail le mercredi; enfin, Denis Desautels a présenté les résultats des ateliers aux représentants des ISC dans son allocution à la séance plénière de jeudi. Quelle semaine mouvementée!

Mais ce fut aussi une semaine réussie. En général, les représentants des ISC ont manifesté leur approbation pour les travaux du CNC et ont entériné les quatre produits préparés. Considérant la nature et l'utilisation des produits du Comité, les représentants des ISC sont d'avis que ces produits devraient continuer d'être assez précis pour servir de guide et d'appui, mais aussi être d'application assez générale pour pouvoir être adaptés à chaque pays. Les représentants considèrent également ces produits comme des «documents évolutifs» que l'on réviserait de temps à autre selon les circonstances et l'évolution des besoins des ISC.

Il est généralement reconnu que la vérification des rapports financiers du gouvernement peut être une tâche difficile et



# INCOSAI XIVe

## Une coopération fructueuse

- comptabilité, de la dette publique et de la vérification dans un cadre informatique;
- un protocole des procédures de fonctionnement concernant les prochains travaux des comités;
- les statuts révisés de l'INTOSAI;
- le plan d'action de l'IDI pour les années de 1993 à 1995;
- les Accords de Washington qui renforcent les conclusions et les recommandations liées aux thèmes du Congrès.

Voici les thèmes et sous-thèmes traités au Congrès ainsi que les pays responsables de chacun :

- Thème I : Le contrôle des finances publiques dans un environnement en mutation : l'évolution du rôle de l'ISC
- Sous-thème IA : Expériences en matière de changement de l'étendue du contrôle (Nouvelle-Zélande)
- Sous-thème IB : Évaluation de programmes : une forme d'analyse en développement (France)
- Sous-thème IC : Inspection des entreprises publiques : changement des approches et des techniques (Inde)
- Thème II : La contribution des comités permanents de l'INTOSAI à l'amélioration de la gestion des finances publiques
- Sous-thème IIA : Normes comparables (Canada)
- Sous-thème IIB : Normes de contrôle (Australie)
- Sous-thème IIC : Normes de contrôle interne (E.-U.)
- Sous-thème IID : Rapport sur la dette publique (Mexique)

L'INTOSAI compte cinq comités permanents chargés des questions suivantes :

- Normes de comptabilité

### Comités permanents de l'INTOSAI

par Richard Gagné

C'est Richard Gagné, directeur des programmes pour l'IDI, qui a écrit le présent article. Y ont joint leurs commentaires : Denis Desautels, Larry Meyers, Yvan Gaudette, Mark O'Connor, Bart Burron, Ron Thompson et Tom Allen.



De gauche à droite : le contrôleur et vérificateur général du Royaume-Uni Sir John Bourn, le vérificateur général du Canada, Denis Desautels, Peter Alifirris, directeur des relations internationales au General Accounting Office des États-Unis, et le contrôleur général des États-Unis, Charles Bowsher.

### Introduction

Tous les trois ans, les membres de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) se réunissent en un congrès intitulé INCOSAI. Les membres de l'INTOSAI sont les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ou ISC. Le XIV<sup>e</sup> INCOSAI, organisé par le General Accounting Office (GAO), a eu lieu à Washington du 18 au 23 octobre 1992. Ce congrès a été suivi d'un symposium sur la technologie de l'information.

Le présent article résume les contributions des membres du BVG aux activités du congrès et du symposium.

Le XIV<sup>e</sup> INCOSAI de Washington a réuni plus de 400 délégués et observateurs venus de 120 pays membres et de 10 organisations internationales qui ont participé à plus de 75 réunions de comité, ateliers, groupes de travail et séances plénières.

Au cours du congrès, les délégués ont adopté :

- des normes et des directives applicables à la vérification comptable et au contrôle interne; ils ont, en outre, entériné les travaux de trois autres comités permanents de l'INTOSAI, à savoir ceux de la



# Réflexions

"No man is an island."  
(Aucun homme n'est une île.)

Cette parole mémorable de John Donne sonne aussi juste, et peut-être même plus, aujourd'hui que lorsqu'elle a été prononcée pour la première fois au 17<sup>e</sup> siècle. Le principe voulant que nous influençons les événements qui se passent loin de nos rivages, et soyons influencés par eux, s'applique à la vérification législative tout autant qu'à la plupart des choses de la vie. J'en ai eu une éloquente confirmation lors de récentes visites à Londres et à Washington. J'ai eu la preuve, bien que j'en aie déjà été convaincu, que nos contacts avec les autres pays nous donnent l'occasion d'apprendre et d'enseigner, d'échanger des connaissances et des pratiques ainsi que de partager de l'information sur la nouvelle technologie et ses applications dans le domaine de la vérification. Tout cela nous a aidés à améliorer notre rendement de vérificateurs législatifs.

À Londres, j'ai accompagné les membres du Comité des comptes publics de la Chambre des communes qui rendaient visite à leurs homologues du Royaume-Uni à Westminster. Comme le dit l'article de Mark Hill dans ce numéro, les députés canadiens et moi-même avons beaucoup appris au cours de rencontres avec de hauts fonctionnaires britanniques et des représentants du National Audit Office (NAO).

Au NAO, nous avons cherché à voir ce qui, dans le travail du Contrôleur et Vérificateur général du Royaume-Uni, pourrait nous aider dans nos travaux pour le Parlement canadien. Nous nous sommes surtout attardés sur les rapports qui lient le NAO et le Comité des comptes

publics du Royaume-Uni ainsi que sur leur cadre de fonctionnement. Nous avons aussi analysé les deux points suivants : l'étude de la réforme de la fonction publique au Royaume-Uni et l'examen du cadre de responsabilisation, dont les récentes innovations apportées à l'évaluation de programmes et la gestion de l'aide aux pays en développement.

Au retour, le Comité des comptes publics a remis, à la Chambre des communes, un rapport sur cette visite, auquel étaient jointes un certain nombre de recommandations importantes. L'une de ces recommandations demandait que les rapports de vérification soient publiés dès la fin d'une vérification, comme cela se fait à Londres et à Washington, plutôt qu'une fois l'an sous forme d'un gros rapport annuel.

Nous avons eu une perspective internationale encore plus vaste sur la vérification législative lors du récent congrès triennal de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), qui a eu lieu à Washington à la fin d'octobre. Le bureau canadien de la vérification y a participé, ainsi que plus de 400 délégués et observateurs venus de 120 pays membres et de 10 organisations internationales. Au cours de rencontres avec des collègues du monde entier, j'ai discuté de sujets tels que l'amélioration des rapports financiers, des rapports sur la dette publique, l'évaluation de programme, les questions environnementales, les perceptions technologiques ainsi que les normes de vérification.

Notre délégation était particulièrement intéressée aux travaux de deux des comités permanents dont nous sommes



membres. Le premier est le Comité permanent de la dette publique, créé pour améliorer les méthodes de vérification et les systèmes de contrôle en vue de favoriser une meilleure gestion de la dette publique. Le deuxième est le Comité permanent de la vérification dans un cadre informatique, qui travaille à l'élaboration de projets et de stratégies en vue d'atteindre certains objectifs en matière de formation et de mise en oeuvre.

Au cours des discussions que j'ai eues, tant à Londres qu'à Washington, j'ai été très frappé par le fait que les problèmes qui touchent le contrôle financier et la reddition de comptes sont universels. À l'époque des communications électroniques et de la mondialisation, les frontières entre les nations ne font plus obstacle au commerce et aux idées. Cela fait que nous pouvons apprendre les uns des autres au grand avantage de toutes les nations. ♦

*L. Denis Desautels*

L. Denis Desautels, FCA



# Table des matières

|    |  |
|----|--|
| 1  | Réflexions   |
| 2  | INCOSAI XIV<br>- Une coopération fructueuse  |
| 7  | Richard Gagné, directeur de l'IDI,<br>relate le quatorzième Congrès triennal<br>des institutions supérieures de contrôle<br>Washington, D. C., en octobre 1992.<br><i>Fidèle à lui-même et toujours<br/>aussi incistif...</i><br><i>Profil de Mitchell Sharp</i><br>Ann Wesch, rédactrice en chef<br>d' <i>Opinions</i> , et Jeff Greenberg,<br>directeur, ont interviewé<br>Mitchell Sharp. |
| 10 | <i>Le CSCP visite Londres</i><br>Mark Hill, directeur principal de<br>la Liaison avec le Parlement, décrit<br>une visite du vérificateur général<br>et du Comité permanent des comptes<br>publics au Royaume-Uni. L'objet<br>de la visite était d'étudier un certain<br>nombre d'innovations liées à la réforme<br>de la fonction publique britannique.                                      |
| 14 | <i>La vérification interne dans une<br/>culture de gestion en évolution</i><br>- <i>Nouvelles récentes</i><br>Le directeur principal Ike Prokaska<br>analyse les répercussions de l'étude<br>qu'a récemment publiée le Bureau.   |
| 15 | <i>Discours et présentations</i>   |

**Nous publierons moins souvent**  
En 1993, *Opinions* sera publié trois fois,  
soit en janvier, en mai et en septembre. Par  
le passé, nous avions publié quatre numéros  
par année.

ISSN 0822-1014 Vol. 11 No 2

*Opinions*, arrêt 11-13  
Bureau du vérificateur général  
du Canada  
240 rue Sparks, tour Ouest  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

*Opinions est publié par*  
*la Direction des rapports et des*  
*communications. Veuillez*  
*adresser votre correspondance*  
*et les changements à la liste de*  
*diffusion à :*

**Imprimeur**  
M.O.M. Printing

**Conseillers à la rédaction**  
Gerry Désormeaux  
Maurice Laplante  
Michael McLoughlin  
Hladini Wilson

**Traduction**  
Thérèse Dion-Renaud  
Louise Gagnon  
Christine La Salle  
Jacques Roussseau  
Michelle Thiney

**Adjointes à la production**  
Pat Davis  
Lynda Sayer

**Éditeur et arts graphiques**  
Sophie Dubé  
Linda Gaspar

**Photographie**  
Ann Wesch

**Rédactrice adjointe**  
Christine La Salle

**Rédactrice**  
Ann Wesch

**Directeur principal**  
Dan Rubenstein

**Opinions**

Bureau du vérificateur général  
Vol. 11 N° 2 mai 1993

# Opinions





041  
76  
063

Publicati



# Opinions

Office of the Auditor General of Canada  
Vol. 12 No. 1 1994



## Opinions

### Assistant Auditor General

Michael McLaughlin

### Editor

Ann Wesch

### Associate Editors

Christine La Salle

Hladini Wilson

### Photographs

Ann Wesch

### Publications and Graphic Design

Christina Daly-Cross

Sophie Dubé

Linda Gaspar-Barton

Brian Perkins

Yvonne Pratt

### Production Co-ordinator

Diane Spratt

### Production Assistant

Lynda Sayer

### Translators

Thérèse Dion-Renaud

Louiselle Gagnon

Christine La Salle

Michelle Thiney

### Editorial Advisors

Constance de Champlain

Gerry Desormeaux

Michael McLaughlin

### Printer

M.O.M. Printing

*Opinions is published by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:*

**Opinions**, Stop 11-18A  
Office of the Auditor General  
of Canada  
240 Sparks Street, West Tower  
Ottawa, Ontario  
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 12 No. 1

# Table of Contents

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Reflections</b>  | <b>1</b>  |
| Reflecting on the perennial nature of change, Auditor General Denis Desautels reviews the articles in this issue and analyzes how this concept affects the themes or events described.  |           |
| <b>The Delphi Method: Boosting Audit Creativity</b>   | <b>2</b>  |
| Jim Ralston, former Principal of Professional Development, describes how an original method applied to value-for-money auditing was developed as a pilot project and later adopted by the National Revenue Team.  |           |
| <b>Re-engineering the Office of the Privacy Commissioner</b>  | <b>4</b>  |
| Ron Wolchuk, Director, Audit Operations, looks at how the Office of the Privacy Commissioner has successfully implemented changes to meet challenges of the 90s. A probe into a "learning organization".  |           |
| <b>Can Legislative Auditors Make a Positive Difference to the Performance of International Organizations?</b>   | <b>7</b>  |
| Foreign Affairs Principals Vinod Sahgal and Esther Stern explore the concept of concurrent audits of Canada's membership in international organizations.  |           |
| <b>Justice Meets Audit – The Auditor General's First Value-for-Money Audit of the Department of Justice</b>   | <b>11</b> |
| In an interview with Editor Ann Wesch and Audit Operations Director Janet Jones, who was part of the Justice audit team, OAG auditors and Justice officials remark on their positive collaboration during the audit and outline the changes the Department is making in response to the Office's recommendations. |           |
| <b>Media Reaction to the Annual Report</b>  | <b>14</b> |
| Frances Smith assesses the reactions of journalists across the country to the 1993 Report.  |           |
| <b>Speeches and Presentations</b>   | <b>17</b> |
| A list of the speeches and presentations given in 1993 by the Auditor General or his representatives.   |           |





# Reflections



There is an old saying that goes something like: the only two things certain in life are death and taxes. To this list a third item — change — could perhaps be added. Change is now a permanent feature of the landscape, whether we are looking internally at what we do or externally at what others are doing.

The most recent — and perhaps the most significant — change for our Office is an amendment to the Auditor General Act that gives us the ability to report to Parliament periodically rather than just once a year.

Brought about by the passage of Bill C-207 on 23 June, the new legislation allows for up to three reports per year in addition to our annual report.

In my view, this is a major development in the history of the OAG as well as an exciting challenge to our audit teams. The shift to periodic reporting allows us the opportunity not only to spread our workload more evenly throughout the year, but also to

produce audit observations that are more timely and relevant to our clients.

Shortly after I became Auditor General, I began talking about wanting our Office to “make a difference” for the Canadian people. This desire was shared by many others in the Office and is now articulated in the OAG vision statement. The article in this issue on a technique adopted by the Revenue Canada audit team is a good real-life illustration of using this vision to drive an approach to auditing.

In another article, Ron Wolchuk gives us an insider’s view of a major organizational change at the Office of the Privacy Commissioner. This reorganization was made necessary to face up to rapid changes in the field of information technology that could jeopardize its mandate of protecting privacy. This learning organization had to find ways of improving its efficiency in fulfilling its mandate in an era of increased public expectations, expanding workloads and resource constraints.

This year we are having many interesting discussions with the new Public Accounts Committee. Since its members belong to two new political parties, and controlling the deficit was the main goal of the Reform Party during last fall’s electoral campaign, the hearings are challenging and stimulating.

Our presentations to the Committee on the 1993 value-for-money audit

of CIDA, the Canadian International Development Agency, emphasize the need for closer scrutiny and improved management of our numerous foreign aid projects through systematic measurement and reporting of program operations and results.

An article in this issue by Foreign Affairs Principal Vinod Sahgal and Esther Stern points out the advantages of concurrent audit in the area of economic assistance to developing countries. They discuss how increased collaboration among Supreme Audit Institutions will enhance our efforts to ensure that funding is properly directed to accomplish Canada’s objective of sustainable development. This calls for a dramatic change in the way SAIs, in both donor and recipient countries, plan their audits.

Despite all these changes, one thing does remain constant — my good feelings and good wishes for all Office staff. As this year unfolds, I continue to hope for an improvement in the economic situation, nationally and globally, and extend my best wishes to each of you. ♦

L. Denis Desautels, FCA

# The Delphi Method: Boosting Audit Creativity

by Jim Ralston

How can legislative auditors “make a difference” – that is, improve government accountability, efficiency and effectiveness – through their work? While there are many contributing factors, perhaps the most important factor is the legislative auditor’s ability to identify significant issues that can be pursued in value-for-money audits. The auditor’s reports on such issues can capture the attention of legislators, the press and the public, and the consideration of these issues can lead to solutions to problems and the betterment of government and society.

Identifying good audit issues is a creative process. Every auditor at some time or other has no doubt experienced flashes of creative insight. Likewise, every auditor has surely experienced the frustration of being mired in the obvious, the well-worn – unable to find the new way of looking at a situation that may lead to a breakthrough in problem solving.

This article discusses the use of a well-known technique – the Delphi method – in a value-for-money audit context as an experiment in boosting creativity.

Value-for-money auditors in the Office of the Auditor General of Canada (OAG), for the most part, are organized into teams and assigned to examine particular government departments. One such team, under the direction of an Assistant Auditor General, is responsible for value-for-money audits of the Department of National Revenue – also known as Revenue

Canada. Revenue Canada is responsible for administering the income tax, the goods and services tax, the excise tax and certain other relatively minor taxes.

The OAG has each year since 1988 performed and reported at least one value-for-money audit on Revenue Canada. These audits have touched upon each of the major forms of taxes and have dealt with matters of tax administration and tax policy. For the most part, these audits focussed on the income tax administration activities as defined by the Department in the Estimates that it places before Parliament. This is an approach to scoping a value-for-money audit that is often used in the OAG. In early 1992, as the OAG’s Revenue Canada audit team looked ahead to what might be topics of future audit projects, it was interested in exploring other points of view from which to look at income tax administration.

In order to find new points of view, the members of the team had to be careful not to fall back upon their habitual modes of thought. What was needed was input from other sources.

Part of the answer was the addition of new members to the team. Then the team began an extensive program of consultation with Revenue Canada management, with professional tax practitioners and with certain members of the public known to be interested in income tax matters. This process produced much valuable information, but the Revenue Canada audit team saw two shortcomings in the process. First,

in all cases, members of the team were participants in the process. There was a tendency, though not intentional, for team members to control and influence each interview so that the same ground was covered over and over. Second, the only challenge to or development of the ideas expressed by the people being interviewed came from the audit team members. The audit team realized they needed a method that would promote dialogue among people outside the audit team and that would minimize the audit team’s influence. This, it was thought, would provide a better chance at getting really fresh ideas.

After some thought and research, the Revenue Canada audit team decided to experiment with the Delphi method. The Delphi method is widely used as a long-range forecasting technique. In this method a panel of experts is assembled. The panel members never meet nor do they know each others’ identity. All communication is done in writing through the person or group organizing the exercise. The first step is to mail panel members a questionnaire and gather their responses. The second step is to summarize the responses and report the results to the other panel members, all the while keeping secret the identities of the panel members. In this step, panel members are invited to comment on each other’s responses and, if they wish, to modify their own earlier responses. Where the objective of the exercise is to produce some sort of estimate, say for future sales of a particular product, the process of



providing forecasts and commenting on the forecasts of other panel members can go on for several rounds until a consensus or stable distribution of estimates emerges.

However, the usefulness of the Delphi method goes beyond producing long-range sales forecasts. It can be used equally well to obtain an interplay of expert opinions in a controlled manner. This was how the Revenue Canada audit team used the technique.

The team first focussed attention on the selection of the panel itself. All members had to be expert in taxation, but beyond that criterion, the team wanted as much diversity as possible in order to maximize the cross-fertilization of ideas. The panel was made up of three people from each of three categories of tax expert: accountants, lawyers and economists. The panel was also chosen to represent a cross-section of Canada's regions and, with respect to the accountants and lawyers, a cross-section of clientele – large and small businesses, farmers, individuals, etc.

A questionnaire consisting of 14 open-ended questions was devised by the members of the Revenue Canada audit team. For example, questions asked for the

respondents' thoughts on what challenges Revenue Canada would face in the future. In drawing up the questionnaire the team consulted with the OAG's functional responsibility leader for survey methodology. The questionnaire was also field-tested for clarity with one member of the panel prior to its being sent to all panel members.

Members of the panel were paid a fixed fee for their participation. This was done to compensate them for what was expected to be a significant effort and to establish a relationship in which the audit team could set out certain requirements for confidentiality of the information that was to be obtained and shared.

The exercise was conducted for only two rounds. The questionnaire was sent to panel members, first-round responses were collected and summarized, the first-round summary was sent to panel members, and the second-round responses were collected and summarized for use by the Revenue Canada audit team. Since no consensus was needed, the process was terminated after the second-round responses had been obtained.

In general, the experiment was a success. There were some

problems, however. Some panel members' responses betrayed a lack of serious effort on their part to respond to the questionnaire or to offer a critique of the other panel members' responses. Fortunately, because of the fairly large size of the panel, an adequate number of high-quality responses was obtained. Another problem was that the panel members did not all respect the deadlines for response given to them. As a result, the process took much longer than had been hoped. Finally, being its first experience with this technique, the team underestimated the amount of work involved in summarizing and analyzing the responses – especially at a time when the team was also in the midst of another major value-for-money audit project.

Although time-consuming, the Delphi method is quite easy to apply. The keys to success are the astute selection of panel members, the formulation of fruitful, unbiased questions, and the unbiased summarization of responses that are then offered to other panel members for comment. We on the Revenue Canada audit team would very much encourage other value-for-money auditors to try out the technique and to share with their colleagues the lessons they learn. ♦

# Re-engineering the Office of the Privacy Commissioner

by Ron Wolchuk, Director, Audit Operations

Ron Wolchuk was seconded to the Office of the Privacy Commissioner from May 1992 to September 1993 as Director, Privacy Compliance and Research. In addition to the duties of this position, he was given responsibility for co-ordinating planned changes to its organization structure and operations.



Privacy Commissioner Bruce Philips (left) with Ron Wolchuk.

*"Changes in attitudes, the theory goes, lead to changes in individual behaviour. And changes in individual behaviour, repeated by many people, will result in organizational change.... In fact, individual behaviour is powerfully shaped by the organizational roles that people play. The most effective way to change behaviour, therefore, is to put people into a new organizational context, which imposes new roles, responsibilities, and relationships on them."*

Michael Beer, Harvard Business Review (1990)

## A Time for Renewal

In the fall of 1992, the Office of the Privacy Commissioner (OPC) embarked upon a journey that would fundamentally change its overall effectiveness both now and in the future. The goal was clear: Change what OPC staff members do, and how they function, and maintain a continued openness to change in order to accrue a greater return for their efforts.

The timing was right. This was the tenth anniversary of the *Privacy Act* and this Office. Factors that have an impact on individual privacy had changed over that period. The speed and substance of present and future challenges to privacy would require a more deliberate and collaborative effort within the Office.

Renewal was also in the wind across the federal public sector. Since 1989, there had been a new spirit of public service-wide change championed by Public Service 2000 and more recently reinforced in law by Bill C-26, the *Public Service Reform Act*. Within this supportive atmosphere, OPC would revisit what it had done and what it could become.

Chapter 5 of the 1992 Auditor General's Report addressed the subject of the "learning organization" within the public environment, a concept reinforced by current pressures such as rapid change, increased public expectations, expanding workloads and resource constraints. The Office of the Privacy Commissioner was also experiencing these challenges. In response, it had to make the necessary organizational and operational adjustments to adapt to these factors while preparing for the future.

## A New OPC Mission

The Office of the Privacy Commissioner began principally as a data protection office to investigate and report on complaints. The Office organized itself primarily to play an effective ombudsman's role as it related to the *Privacy Act*. Other functions such as the audit of federal institution compliance with the Act, public education, policy work and research were less emphasized. However, some substantive progress was made despite the absence of cohesive direction.

The first task was to re-examine the purpose and role of the Office. The result was a revised mission statement, which included the following:

- To be an effective ombudsman's office by ensuring that everyone in Canada enjoys the rights set out in the *Privacy Act*.
- To be an effective guardian on Parliament's behalf by assessing the quality of the government's adherence to the *Privacy Act*.
- To be Parliament's window on privacy issues through the provision of research and communications to ensure that legislators are armed with the facts needed to make informed judgments.
- To be a primary national resource centre for research, education and information on privacy.



## The Change Process

The completion of the revised OPC mission statement became the foundation for the remainder of this renewal process. The process consisted of three major components: (1) a structural phase for redesigning the organization and its jobs; (2) a human resource phase concentrating on staff capabilities and interests; and (3) a final implementation phase consisting of staff retraining and placement, as seen in the chart below.

Devising a new organization structure became the Office's first challenge during the *structural phase*. Like other formal organization structures, OPC had evolved into an association of independent operational units, each with its own agenda. This led to some disappointing output, unnecessary duplication and a general lack of communication across the Office. The new structure has opened up the organization, expanded the scope of jobs and tied unit responsibilities more closely together. The intended result is staff cross-fertilization and an improved sense of teamwork.

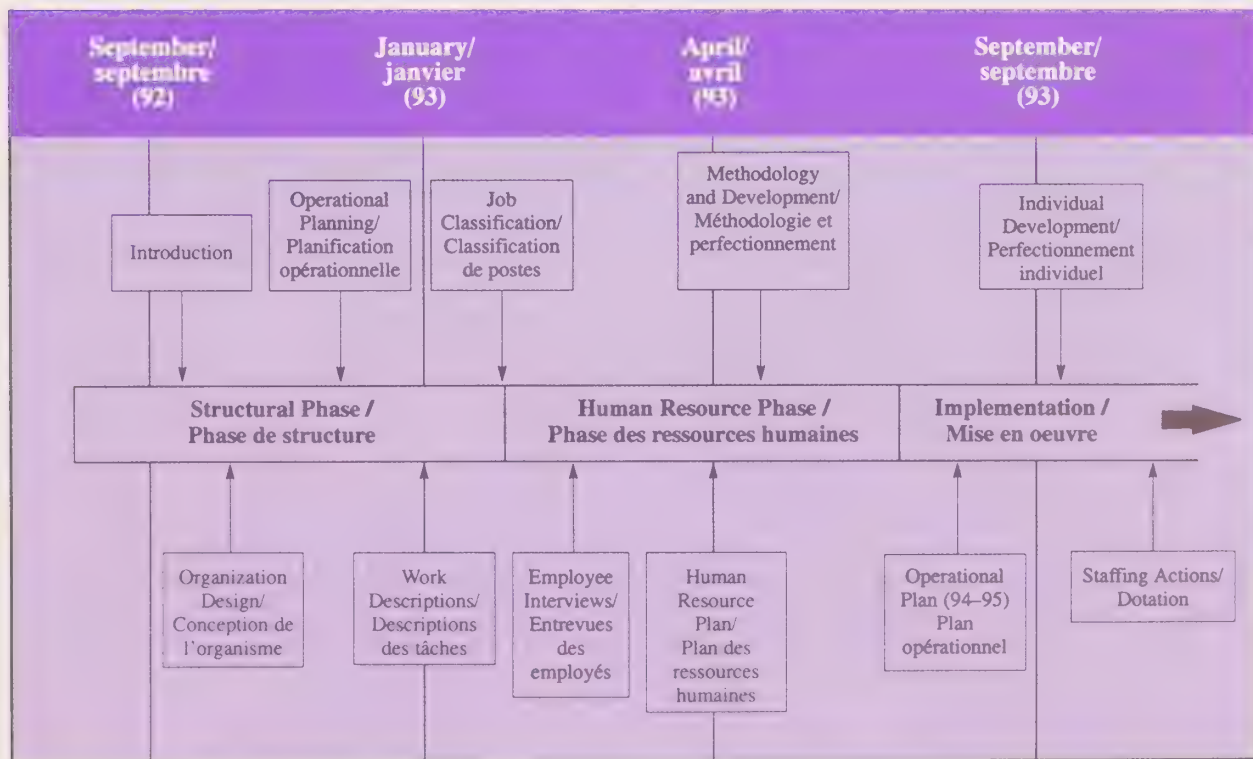
OPC jobs were then rewritten, which provided a basic inventory of job knowledge/skill requirements for all positions. This has assisted in clearly outlining internal career paths and the differences in job content. Jobs became more generic in nature, expanding potential incumbent tasks and increasing variety in the work to be performed.

The *human resource phase* actually began with a series of "townhall" meetings in which key changes and progress were shared and discussed with all OPC staff. In addition, all staff members were interviewed to ascertain individual employee capabilities and career interests within the context of the new structure. As well, employees provided suggestions for improving the existing work environment.

The results were consolidated into a human resource plan for staffing the new organization structure. At the same time, work was well under way to change operational methodology and deliver internal training programs in such areas as complaint and compliance investigations. Techniques were borrowed from the audit community (i.e. audit scoping and the use of advisory committees) to improve Section 37 compliance investigations of federal institutions.

From a human resource perspective, the key to overall success would rest in the operational planning process. A new approach was designed to make better use of the new, flexible organization structure. OPC could then redeploy staff between units based on operational priority and individual capability and interest.

The *final implementation phase* was planned in three segments. The first would seek to stabilize the organization at both the top and bottom by filling or confirming incumbents of all management and operational support positions. During the same period, all privacy officers would receive orientation and on-the-job training in functions where they lacked



previous experience. The stage would then be set for final staffing decisions based on merit.

---

## Post Script

---

This current change initiative is merely the first step of an ongoing endeavour. In order to remain effective over the long term, this Office must continue to adapt to both the speed and substance of social, political and technological change as it relates to individual privacy rights. For instance, advancements in portable computing and digital telecommunications present a formidable challenge to the control of personal information about individual Canadians.

Although OPC is in the process of completing this initiative, experience to date has already yielded some learning and enlightenment.

1. **Change what people do.** The key to organizational renewal is found in the operational activities and tasks performed by staff. Focus on examining and redefining what employees do. The desired adjustment to employee attitudes and behaviours will naturally follow. During the OPC initiative we discovered that employees didn't fully understand the implications of the planned change until they were oriented and trained for their new responsibilities.
2. **Leadership commitment must be visibly present.** Management theory has always emphasized the importance of this factor. A change process of this magnitude cannot succeed without leadership. The OPC experience confirms the need for top management commitment and participation to ensure employee trust. The more the Privacy Commissioner was involved in group meetings and the preparation of communiques, the more employee faith in the process grew.
3. **Communication is the key.** Throughout the change process, both employees and managers alike need to know what decisions have been made, what has occurred. This means a concerted effort to tell everyone concerned what will take place, and then inform them when it happens. Missed communication can cause misunderstanding. OPC used both all-staff meetings and written documents to communicate plans and progress. Despite this concerted effort, some peripheral discussions did occur that immediately stimulated the informal communication network and caused some misinterpretation.

4. **Consistent behaviour reinforces effective change.** As a general rule, all formal or informal actions and statements that impact on the planned change should be carefully considered or screened. This can be accomplished by the individual or team managing the change. One slip, one misinterpreted discussion or one inconsistent action can derail valuable momentum.
5. **Pace and timing make a difference.** The speed with which the steps of the process are completed is a tricky business. Move too fast and the degree of change may be overwhelming for all concerned. Move too slowly and momentum may be lost. It is essential to follow a clear plan, set reasonable targets for completion and ensure that they are honoured. The OPC change process moved swiftly at first, but then slowed during work description writing. Since employees knew the original planned schedule, they perceived a general decrease in the overall level of enthusiasm for this initiative during this slow period.
6. **Seek out major stakeholders of the past.** In every change there is a before and an after. Some of those who had effectively adapted to past practices might be somewhat uncomfortable with the new order. Make a special effort to seek them out and get them involved at the outset. They can make the difference between a successful venture and a simple paper change.

On a personal note: When one attempts to intervene, redesign or just simply adjust the operations of an institution, one realizes quickly that planning and some measure of care can effectively carry out the mechanics of the exercise. The independent variable is people. Individual perceptions, past experiences and expectations are the most delicate factors in the overall success of these initiatives.✚



# Can Legislative Auditors Make a Positive Difference to the Performance of International Organizations?

by Vinod Sahgal and Esther Stern



*This article explores the concept of concurrent auditing in the context of membership in international organizations. It describes value-for-money audits of Canada's membership in two international organizations – the United Nations and the Regional Development Banks – recently completed by the Office of the Auditor General of Canada.*

*This experience suggests that concurrent auditing among member supreme audit institutions (SAIs) can “make a difference” in terms of how effectively the international organizations deliver their programs. Further experimentation with the concept of “concurrent” or “parallel” auditing among legislative auditors is encouraged.*

---

## The Audit Environment

---

In 1993, the world's spending on development assistance reached \$70 billion – ample evidence that governments are committed to international co-operation as a way of improving the lot of the developing world. But the business of development assistance has become a high-risk enterprise, particularly since emphasis has now shifted away from relying strictly on discrete projects toward macro-economic programs that most experts both in Canada and in the international organizations themselves recognize can bear fruit only in the longer term.

The delivery of development assistance is publicly reported to be notoriously vulnerable to fraud, waste and inefficiency. It is widely recognized that the accountability structures of the international organizations such as those belonging to the family of United Nations need strengthening; their performance is not always consistently monitored, and public scrutiny of their operations is limited. The long-term costs of many infrastructure projects are likely to be higher than initially anticipated because the price tag on certain aspects, such as protecting the environment, were underestimated at the outset. Finally, much international lending takes the form of structural adjustment loans – facts that both donor and recipient countries take seriously.

At the same time, public support for foreign development aid is declining in donor countries as the tax burden associated with government programs rises. Development assistance budgets are therefore tighter, and governments are being pressured to show the public more clearly the results and benefits in terms of sustainable development of the billions of dollars they spend abroad each year.

---

## Making a Positive Difference

---

The challenge of this environment for those supreme audit institutions auditing international or bilateral programs is to find a way to “make a positive difference”, as Canada's Auditor General Denis Desautels expressed it. In Canada, that means finding ways to make the parliamentary scrutiny of international aid activities more effective by producing

strategically oriented, high-quality information on the results parliamentarians can reasonably expect for the dollars expended and on how and for what all the players concerned – donor governments and their agencies, international organizations, recipient governments and their domestic agencies – can reasonably be held to account.

It also means examining the way Canadian agencies involved in dispensing international assistance manage their activities, both in their Canadian headquarters and in the offices they maintain in the international organizations of which Canada is a member. While we, as national audit bodies, may review reports published by the international agencies and by the governments and agencies of recipient countries, and while we may try to interview a representative cross-section of individuals in those organizations, we are acutely aware that the mandate of the national audit office of any one country normally stops short of examining the internal operations of the international agencies or the organizations of recipient countries.

We are also aware that we are always auditing what has transpired in the past – that some things invariably will have changed by the time we issue our report. However, events tend to move relatively slowly in the field of international assistance, and we believe value-for-money audits can make a difference if our recommendations are based on knowledge of best prevailing practices, and if our audits take into account corrective action initiated by the organization in response to what it has learned from its experience. In the final analysis, the failure of a particular aspect of a program's management to perform according to expectation is not necessarily the real point of the audit; the only true failure is the failure to learn from past experience.

In the purely domestic sphere, we have found that our single largest contribution lies in forging a partnership – a meeting of the minds – with the audited entity. When those who manage the audited entity realize that we, like they, are working toward similar goals – improving overall accountability for public expenditures and delivering government programs as efficiently, effectively and economically as possible – they can begin to look at their international participation from a new vantage point.

In 1992, we audited the Canadian International Development Agency's, participation in the four main Regional Development Banks. The results of that audit are reported in the 1992 Report of the Auditor General of Canada. Our work on Canada's participation in international organizations began earlier, however, with an audit of the coordinating activities of the Department of Foreign Affairs, reported in our 1991 Report. The audit covered the management of Canada's membership in international organizations

such as the United Nations and its specialized agencies. The 1992 audit involved CIDA primarily, but the Department of Finance and the Department of Foreign Affairs were indirectly involved because, ultimately, the activities of the international financial institutions place us squarely back in the realm of foreign policy.

Both of these audits were undertaken for the same stated purposes – to help government and Parliament to scrutinize the stewardship of the development assistance funding that Canada provides through these mechanisms and the results achieved with that money. We focussed on the management practices followed by Canada, examining headquarters activities, activities within those multilateral organizations of which Canada is a member, and the reports of the impact those activities have had on some of the recipient nations. We wanted to know how the departments and agencies we audited assessed the benefits of Canada's participation, particularly in view of the government's ongoing policy of fiscal restraint, and how they communicated the benefits of that participation to Parliament and the taxpayers of Canada. And, because these audits scrutinized the main aspects of Canada's multilateral aid commitments, we were interested in discovering how and how effectively, overall, Canada was managing its multilateral spending.

---

## Auditing Multilateral Expenditures and Activities

---

Our 1992 audit found that CIDA and Parliament need better information about how effective Canada's participation is in promoting sustainable growth through the regional development banks – the first aspect of overall effectiveness. Although Canada is working with the regional banks on effectiveness evaluations, results to date have been mixed.

Another aspect of effectiveness as it applies to the Regional Development Banks is the degree to which they operate as viable financial institutions. We found that Canada's ability to analyze the quality of loan portfolios of the regional development banks is another facet of activity that requires improvement. This is particularly important because all international financial institutions have become dispensers of large sums of money to nations that are often viewed as less than fully creditworthy by the international capital markets.

There appears to be little Canada or any other single member state can do by itself to alter the policies of these lending institutions either to limit exposure or to demonstrate that the money paid out promotes the country's stated goals. This issue of making Canada's presence felt in promoting good stewardship arises in connection with the non-financial international organizations, such as those in the UN system, as well.



With the regional development banks, for instance, CIDA notes that action to address any single member's concerns of prudent fiscal management move at a snail's pace.

The other type of financial involvement in international organizations is the payment of membership dues in international organizations not exclusively dedicated to development. The management of these memberships was the focus of our 1991 audit report on External Affairs. Here again, our aim was to promote accountability for – and Parliament's scrutiny of – expenditures and activities and the results they achieved. This audit covered membership payments ("assessed contributions") in international organizations, primarily in the UN system (peacekeeping and NATO excepted). Here, again, we found that Canada or any other single member country has had little success in changing in any significant degree the way these organizations operate, despite years of effort to improve management in these notoriously poorly managed organizations.

An ability to "stand back" and look at overall operations from a different and perhaps more objective angle has become necessary for Canada's Department of Foreign Affairs, which co-ordinates Canada's membership in these non-financial multilateral organizations. Gone are the days when any country can simply take it for granted that membership in a given international organization is automatically beneficial, either to the country or to the organization. A businesslike approach is to select the most productive memberships. External Affairs needs to be able to assess in advance an organization's potential ability to meet Canada's foreign policy objectives and then to monitor that organization's activities to ensure that Canada's objectives are being promoted.

At the outset of our audit of External Affairs, the department maintained that, once Canada joined an international organization, the country was duty bound as a matter of policy to remain an active member as long as the organization continued to exist – forever, if necessary. In response, we made the case that fiscal reality forces hard choices on the government and that it was the department's duty to become more businesslike in its approach to these international obligations. Global issues and priorities are changing. In fact, some Canadian missions abroad and some of the Department's headquarters officials had begun to question the relevance of some facets of the programs of various international organizations. We are pleased to report that we have been able to achieve a meeting of the minds with the Department on this issue and that it has acknowledged the need to reconsider Canada's continuing membership and participation in several international organizations, particularly those where there may be overlapping responsibilities and expensive bureaucratic procedures of limited value.

---

## What One Nation and Its SAI Can and Cannot Do

---

The audits of External Affairs and of CIDA illustrate the constraints one encounters in auditing the management of a country's participation in the activities of a multilateral organization and of the expenditures tied to that membership. A single country, regardless of the size of its financial involvement, has only a limited ability to influence the effectiveness of multilateral spending. Similarly, the supreme audit institution of any donor country can comment only on the management of its own country's participation; it cannot make direct observations on the effectiveness or efficiency of the international organization's operations or on the impact of those operations on the recipient country.

Clearly, there is a central role here for the community of supreme audit institutions performing value-for-money audits. We believe that better answers to the questions about international organizations that we raised in conducting our audits will produce better information both for the international organization and for its member countries. We also feel that there may be a role for the international community of supreme audit institutions in cases where the crux of a recommended change brings a country's legislature into play. Such a situation occurred during our audit of CIDA and the regional development banks, when we suggested that the Minister's authority to guarantee off-balance-sheet financing and his or her overall accountability be clarified.

---

## Concurrent Audits Can Make a Positive Difference

---

Canada is not alone in tying a major portion of its official development assistance to the activities of the international financial institutions. And since structural development loans are dispensed almost exclusively by these organizations, we think it is time for supreme audit institutions to take some of their own advice and collaborate with their colleagues in other countries in conducting concurrent audits. A concurrent audit is an audit in which two or more supreme audit institutions co-ordinate their audits of a given international organization or development project, doing them at about the same time and in consultation with each other. Since audit reports from each country's supreme audit institutions therefore become available at approximately the same time, concurrent audits promote debate of the audit issues in several countries with similar concerns at the same time, thereby encouraging the application of concerted

pressure on the international organization to change and improve its practices.

The benefits are many. Since many of the issues facing legislative auditors – sustainable development, the environment, international trade – suggest that many audit topics and methodologies are common to all, participants could readily share information on audit approaches and methodology. Hands-on information then becomes more widely available in the professional community worldwide – and that, in turn, enhances the quality of all the audits conducted in this field.

Now that audit standards have been developed for INTOSAI, supreme audit institutions can begin experimenting with ways in which they could rely on the work of others, thereby minimizing duplication of effort in auditing an institution. The overall cost of auditing a development project would be reduced, the audit would become more penetrating to the ultimate benefit of all.

We all know that the quality of an audit's observations improve when the perspectives of all the key players have been taken into account. Our experience in auditing bilateral projects has amply demonstrated this point. The enhanced quality, comprehensiveness and effectiveness of an audit that factors in the perspectives of the key actors should promote more informed debate and, ultimately, better decision making.

---

## Where to Start?

---

There are several approaches to concurrent auditing that merit exploration. Two or more countries that belong to the OECD, the International Monetary Fund, the World Bank or one of the Regional Development Banks might choose a topic of common significance, such as the structural adjustment programs linked to their overseas development agencies. They might examine whether the international organization's expenditures are managed and progress monitored in a way that optimizes value for money, whether social factors in the recipient country are respected or whether environmental concerns are taken into account.

As another approach, two or more donor countries that contribute to the United Nations or to one of the Development banks we have been discussing here, could each audit their own country's management of their financial contributions. The audit effort of one member would thereby be reinforced by the findings of the others.

There are also synergies to be exploited when a jointly financed project is concurrently audited by the external auditors of all the contributing organizations. All facets of the management of an entire project could

thus be investigated and reported on, regardless of the sources and methods of funding.

There are undoubtedly other approaches that supreme audit institutions can devise, depending on the audit being planned. Canada's Office of the Auditor General is participating in a program run through the Canadian Comprehensive Auditing Foundation to upgrade the quality of audits in developing countries. CIDA's International Office Assistance Program funds fellowships that bring senior legislative auditors to spend a year in Ottawa. We hope to build on these expanding contacts in other supreme audit institutions to develop concurrent auditing.

---

## In Conclusion

---

International organizations with multilateral membership are here to stay and they will undoubtedly become even more prominent in the emerging global economy. Moreover, the exposure of all donor countries is rising, particularly in the multilateral lending institutions, because virtually all structural adjustment lending is now made by sovereign states through these institutions, and borrowing nations are dangerously overcommitted – witness the recent accelerated pace of debt restructuring. The effectiveness of international organizations in delivering the results expected of them is therefore a significant matter, and one that supreme audit institutions must confront. It behooves all countries to promote the accountability of these organizations to their members, and to improve their effectiveness in achieving their stated goals and their management of the large (and growing) share of the world's international development funding. Supreme audit organizations and their activities are close to the heart of the matter – and co-operation by sharing best practices and concurrent auditing is the recommendation we have for the international legislative audit community towards “making a positive difference”.✚

*Queries and observations about the foregoing should be addressed to Vinod Sahgal or Esther Stern, Audit Principals, Foreign Affairs Audit Team, Office of the Auditor General of Canada, Ottawa, Ontario, K1A 0G6.*



# Justice Meets Audit – The Auditor General's First *Value-for-Money* Audit of the Department of Justice

by Janet Jones and Ann Wesch

Now that the first value-for-money audit of the Department of Justice is over, how do the players feel?

"It was like a Finnish sauna, painful but refreshing," said Richard Thompson, Senior Assistant Deputy Minister, Department of Justice.

The Office of the Auditor General (OAG) started the first value-for-money audit of the Department of Justice in 1992. The results of the audit were published as Chapter 17, *Legal Advisory and Litigation Services*, in the Auditor General's 1993 Report to Parliament.

From an OAG perspective, the audit unfolded smoothly. "The Deputy Minister of Justice, John Tait, was very receptive to the idea of an audit," said Assistant Auditor General Richard B. Fadden, who had overall audit responsibility for the OAG. "The Deputy Minister is using the audit as an aid to his management."

"Secondly, we established good lines of communication," Richard Fadden continued. "We established a good relationship with Justice's Assistant Deputy Minister, Mario Dion. We developed the practice of the two teams meeting every month or so. We found that ongoing communication was worth its weight in gold."

Mario Dion concurred. "We would exchange notes and ensure that the OAG team was getting the best possible co-operation and obtaining all the data needed. It was a good way to prevent any misunderstandings. So our reaction was positive: let's learn something out of this, let's co-operate fully."

"Auditor General Denis Desautels' attitude towards auditing also had a very positive effect on our initial attitude," Mario Dion said. "It was clear to us through statements he had made that the OAG was not in the business of finding the juiciest surprises possible. We're both part of a team. We're trying to learn together how to improve things. We were looking forward to the audit and weren't disappointed."

"We also kept my colleagues, the sector heads, and the Deputy Minister informed constantly about what was taking place during field work and reporting," he continued.

"The audit focussed on legal advisory and litigation services. We found that despite increased resources allocated to the Department in recent years, client demands were starting to exceed the Department's ability to respond to them fully and effectively. As a result, unless there are significant changes in the way the Department manages its activities, we believe its capacity to do what Parliament has mandated it to do — to protect and promote the legal interests of the Crown — will be undermined.

"In conducting the audit, we visited several regional offices — Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montreal and Halifax. We visited a number of the Legal Service Units that are located in government departments, including Transport, Health and Welfare, and Revenue Canada – Taxation," explained Audit Principal Henno Moenting, who headed up the OAG team. "We focussed on clients when we looked at Legal Advisory Services. We did two things: we looked at some client surveys that the Department itself had carried out and we interviewed a number of clients to ask about the quality of services they were receiving. We spoke to some stakeholders in the Department's Litigation Services as well, people like officers in the RCMP and municipal police forces."

"The Department of Justice is a very professional organization," Henno Moenting said. "There's a significant degree of independence and concern with working to a high standard of quality and professionalism." Richard Fadden concurred. "The



Assistant Auditor General Richard B. Fadden had overall audit responsibility for the Justice Audit.

Department is populated largely by members of a single profession. Its output is intellectual. It struck me that it has similarities with the Office of the Auditor General. Both organizations view themselves as being important to the national interest. Both are protective of their mandate and responsibilities, yet at the same time, are animated by a strong desire to contribute to the common good."



*Audit Principal Henno Moenting headed the OAG audit team during the Justice audit.*

The Department has experienced a number of dramatic changes in recent years. "There has been a marked acceleration in both the complexity and volume of services following the advent of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1982," said Mario Dion. "Certain social phenomena, such as the influx of refugees into Canada starting in 1985 and an increase in native land claims, have contributed to this," he said.

At the time of the audit, what did the OAG find?

- The Department did not have a corporate plan. The Department had limited information on the number and types of litigation cases it handled and what they cost. It had few procedures to keep track of when requests for service came in and how long it took to respond. Parliament received little information on workload, performance, and costs.
- Client departments and agencies provide about 30 percent of the total resources used to deliver litigation and legal advisory services. This means that the Department does not have the control it needs over resources. This could be a problem when priorities change and the Department needs to shift resources.
- The Department needs stronger control over Crown agents — private sector lawyers working on contract. It gives them little supervision and has little information on what they do.
- The Department recognizes information technology's potential to help deal with the

challenges it faces. Ambitious plans foresee the investment of \$78 million over an eight-year period to 1996-97. The Department will need to get key things right in managing this investment if the opportunities are to be realized.

- Because information is provided to Parliament on a departmental basis, and not on an activity basis that cuts across departments and agencies, the Department's Part III of the Estimates does not report all resources used to deliver litigation and legal advisory services.

So, what's new since the OAG completed the audit? Richard Thompson said, "We've spent six months in the biggest self-examination in the history of the Department. All the issues raised in the audit chapter were considered. The chapter, along with other events, have led to a *Choices for the Future* initiative," he said. Mario Dion added, "The *Choices for the Future* initiative is essentially this Department's approach towards renewal."

"*Choices for the Future* is aimed at finding ways to save money while maintaining, if not improving, the quality of the services we give," Mario Dion explained. "Seven task forces were established and almost all reported on 31 March 1994 along sectoral lines."

"I led the task force on service to the client," explained Richard Thompson. "It was clear to the task force, as it was clear to the Auditor General, that we need to have measures of performance. We need to determine how much we are spending across the government, client by client. So we're looking at that. That is significant for a department like ours, because we are a service organization."



*Mario Dion, Assistant Deputy Minister, Corporate Management, Policy and Programs, Department of Justice, was the lead ADM in managing the interface between the Department of Justice and the Office of the Auditor General.*

"Within the Legal Services Sector, we are at the point of putting service standards in place which address the issue of timeliness. We will make commitments to



clients about turnaround times," Richard Thompson said. "We want to involve those we serve more concretely. You can't make level of service decisions isolated from the recipients of the service. There's also a cultural change needed. It's important for everyone to think along service lines," he emphasized.

"I think the quality of service has to start with what the clients' perceive as being quality rather than what the Department might think as being quality," Henno Moenting commented. "The Department must reach an understanding with its clients about responsiveness, timeliness, courtesy, and being there when needed. Of course, when it comes to substantive legal matters, it's the Department's opinion on quality that is most important."

There are a number of initiatives under way. The Department is examining the feasibility of cost recovery for legal services. "The Department is very active on the issue of the management of legal agents," Mario Dion said. "Under the leadership of Daniel Bellemare, the Assistant Deputy Attorney General in charge of Criminal Law, we're doing a cost/benefit analysis in the criminal area. We're studying the costs of using legal agents to determine whether it is economical to use private sector lawyers or whether it might be beneficial, in some types of practice, to hire more departmental lawyers." He continued, "We also have a new mandate letter, and a new training program, to address the issues raised by the Auditor General regarding litigation services."

"In the information technology area, we have a number of projects under way," Mario Dion said. "For example, in the corporate support area, we're engaged in a re-engineering exercise that precedes the automation of certain processes. In the Civil Litigation Branch and Human Rights Law Section, we have time-keeping pilot projects."

"Information technology requires commitment and attention from senior management," Henno Moenting said. "An information technology strategy must become part of the management structure of the whole Department. They have to think about information technology as a new resource and consider ways to adapt it."

Mario Dion concluded, "In the end, the audit report is proving to be a useful tool to us in managing the Department of Justice."

Richard Fadden noted that the Department had responded positively to the report. "I understand that the Department is considering all of the recommendations. We'll be doing a follow-up in a year and a half, or so," he said, "and I am very much expecting that we will be able to report considerable progress."

"The audit was a positive experience," noted Henno Moenting. "I believe the issues raised were important to the Department and its clients, and ultimately to the public."♦

*Excerpts of this article will be published in Justice Echo, a professional publication of the Department of Justice designed to help public service managers keep abreast of legal developments and topics that have broad interest and impact across government.*



*Richard Thompson, Senior Assistant Deputy Minister, Departmental Legal Services, Commercial and Property Law, Department of Justice, had responsibility for Legal Advisory Services, which was a focus of the audit.*

# Media *Reaction* to the Annual Report

by Frances Smith

The 1993 annual Report was tabled on 19 January surrounded by a number of other newsworthy happenings that had the potential to muffle its effect. Up on Parliament Hill, it was the first week of work for the 35th government: a new speaker was elected, the throne speech was delivered, the opposition responded to the throne speech and the Public Accounts were tabled. To top it all off, the news was filled with the tragic Los Angeles earthquake. These events, as well as the downsizing of media organizations this year, meant that journalists were fewer in number and that their attentions were divided. It is surprising, then, that there were 110 journalists at the tabling day lockup compared to 75 last year. Is that because, for the first time, the Office had alerted the media to the date of the Report tabling a month ahead and had given them a table of contents a week ahead with the hope that they be better prepared?

The long delay between the time the Report was finished and the date it was tabled meant that much of the data was no longer current. Also, in that time, government departments had been significantly reorganized. But Alain Dubuc of *La Presse* applauds the timeliness of the Report. "Le volumineux rapport de M. Denis Desautels a, en effet, été rendu public, quel *timing*!, juste au moment où la dette franchissait le cap symbolique des 500 milliards. Son rapport précède également de quelques semaines le budget du ministre Martin..."

"Chretien should give daily thanks to Brian Mulroney" says the headline of an article in the *Charlottetown Guardian*, in which

Stewart MacLeod states, "This is the first time in modern memory that a government eagerly awaited an auditor general's report..."

Mr. Chretien finds himself in the role of an opposition leader, able to shake his head dismally at the disclosures. Nothing to do with him." But, an editorial in the *Edmonton Journal* says that "Chretien has everything to gain by correcting all the errors and anomalies identified by Desautels. In fact, Desautels' blueprint for cleanup meshes neatly with the prime minister's plans to return integrity and accountability to government."

This year the Office arranged for 26 major newspapers across the country to be scanned for annual Report coverage and for the articles to be circulated in the daily *Clippings*. "While past AG's reports have often provided items that were as humorous as they were horrifying, this one is a more sombre listing of official waste, mismanagement and outright deception," said an editorial in the *Victoria Times Colonist*. The five chapters that had the most news coverage, either within articles about the Report as a whole or as stand-alone articles, were seniors' overpayments, the VIP fleet, fisheries payments, CIDA and the GST.

The *Montreal Gazette* reported that "phony invalids and gouging seniors got \$120 million to \$220 million in undeserved pensions, old age security" and a CP article said seniors "are sucking millions in undeserved benefits out of the Canada Pension Plan". Most of the overpayments went to people who were "supposed to be too disabled to work —then took jobs without

giving up their pension cheques" and to "elderly people (who) deliberately underestimated their previous year's income..."

The Department of National Defence was targeted by our Office this year for reporting inaccurate and incomplete information on the VIP Challenger jet fleet. Our audit found that in 1990-91 the total cost of the fleet was \$54 million, which was twice what the Department reported in its spending estimates. The Department did not take into account costs for things such as training, maintenance, repairs and depreciation on capital investment, whereas "we took a full-cost approach", the *Ottawa Citizen* reports Denis Desautels as saying. In addition, some flights were not recorded in the Department's monthly travel logs. Headlines included: "Flyin' Brian's tab \$4m", "High-Flying Cabinet" and "Where our loonies fly to".

The northern cod adjustment program, which was set up on an emergency basis, "paid phantom fishermen and perhaps dead people", says the *Montreal Gazette*. An estimated \$15 million was paid to those who were not affected by the cod moratorium, such as "people living outside Canada, retirees and former employees of long-bankrupt fish plants". And the *Chronicle-Herald* of Halifax noted in an editorial that "absurdly, the program aimed at getting people out of the fishery actually lured back some who had left." It continues by saying that Denis Desautels "is one accountant who is under no illusions about the magnitude of the task. He ends his audit with the crucial question — What, in a fishery reduced to 50



percent of its current size, will the displaced workers do?"

A *Vancouver Sun* headline proclaimed that the "Tax system (is) leaking like a sieve", and the article proceeded to cite the problems with collecting the GST quickly enough from businesses. The *Ottawa Citizen* reported that "not only is this costing the government hundreds of millions of dollars, it gives GST deadbeats an unfair advantage," the report says "because they are using it as a cash advance." But, the headline on a *Financial Post* article by Samuel Slutsky reads: "Auditor general misses point on GST". "The auditor general is barking up the wrong tree", he writes. "Instead of criticizing Revenue Canada for the amounts owed on the goods and services tax, he should ask how it managed to launch the new system in the face of insurmountable hurdles — and make it a success." He compares the 4 percent in receivables of GST owed to Revenue Canada by March 1994 to Britain's VAT receivables which are at about 5 percent and France's at almost 5 percent.

"Foreign aid agency hasn't a clue", reports the *Toronto Sun* headline over an article on mismanagement at CIDA. The *Citizen* says, "CIDA as a whole is plagued by managerial confusion, much of it resulting from a political failure to define its mandate more closely." Our annual Report says that Canada spends billions of dollars on foreign aid for development projects but may not be maximizing its resources by encouraging the self-reliance or sustainability of these projects.

Other Report topics written about in descending order of newspaper coverage were the resource allowance income tax provision, aboriginal economic development, gun control, Investment Canada

renovations, deficits and debt, the Grain Commission, airport transfers, program evaluation, electronic tax filing, non-insured health benefits, student loans, PS reform, the Department of Justice, pulp and paper regulations, ACOA, AECL, raising revenues by fees and co-ordination among levels of government. Headlines included: "Slow action could hand energy firms \$1B: auditor"; "Native development in disarray"; "Ottawa failing to control guns"; "Investment boss a heavy spender"; "The debt and other unnatural disasters"; "Seed business didn't deserve a grain of salt"; and "Cession des aéroports: un manque à gagner de 15 millions".

Greg Weston's "Official Circles" column in the *Citizen* may have been the first time a journalist has picked up to such an extent on the follow-up chapters of our Report. He laments about how much government waste and mismanagement "doesn't get fixed. In some cases, publicly identifying a problem seems to inspire nothing but a flurry of bureaucratic butt-covering." After listing a few of the recurring problems, he suggests "the auditor general's efforts will amount to nothing unless the elected leaders of the country issue an unswerving message to those responsible: Fix it or you're fired."

Many of the editorials had a rather pessimistic tone with headlines like: "Enough to make you scream", "We're going down the slippery slope", "Our money vanishes", "How much more will Canadians take?" and "Salt in the wound".

A *Globe and Mail* editorial, remarking on the numerous examples of waste in the Auditor General's Report, said that "Here again the Auditor-General's report can leave the wrong

impression...this is not simply a matter of individual incompetence, a question of hiring better bureaucrats. It is systemic. There's a reason that every Auditor-General's report yields such a cornucopia of misallocation. The institution of government has simply grown too big and too complex to be subject to human control: a great, bulging, \$120-billion piñata swinging this way and that, spilling its goodies on every interest group or empire-builder that can get close enough to take a whack at it. It is so overgrown that no one can even keep track of spending, let alone try to make some sense of it."

La Presse's Alain Dubuc despairs of a government that persists in dissipating the money of its citizens, and continues — "Trop souvent, l'État ne dispose d'aucun outil de contrôle pour bien gérer ses programmes ou pour évaluer leur efficacité. Et c'est pour cela que nous avons besoin de quelqu'un, comme M. Desautels, qui est bien plus qu'un comptable. Il est la conscience d'un gouvernement dépensier. Ce qui en fait, en somme, un protecteur du citoyen."

Ron Corbett of the *Ottawa Sun* said "A lot of people have tried, in recent years, to figure out what's going wrong with this country. Keith Spicer took a stab at it. Brian Mulroney took a stab at it. Mordecai Richler tries regularly to figure out what's going wrong with Canada and makes big money from U.S. magazines for the attempt. An accountant by the name of Desautels is the only one to have succeeded at the task...Indeed, he is boldly going where no auditor general has gone before — with a thoughtful critique of the political malaise that is destroying this country."

"Borrowing dulls the edge of husbandry... This truth is

self-evident to an unlikely pair: the 16th century's William Shakespeare, and the 20th century's Denis Desautels, auditor general of Canada." This is the lead-in to an editorial in the *Financial Post*, which remarks that Shakespeare and Desautels have both documented bad "husbandry". In Desautels' case, it is "systemic within the federal government. The waste is paid for by the borrowing."

Some colourful language in an *Edmonton Sun* editorial painted a picture of Ottawa spending money "like a gin-soaked sailor celebrating a win on the 6/49" and of having "accounting practices so loosey-goosey...."

Our chapter on "Understanding Deficits and Debt" is intended to alert Parliament to the fact that Canadians need a better understanding of deficits and debt, as governments do not create deficits and debt in isolation from demands by the Canadian people. A number of articles reported on this issue under headlines such as "500B debt everyone's problem..." and "Public to blame for debt..." The *Ottawa Citizen* explained in some detail the five indicators of financial condition that our Report suggested the government publish regularly to help Canadians gain an

appreciation of the problem. "The whole business of how government operates must be re-examined, and it is up to all Canadians to play their part..." says the *Fredericton Daily Gleaner*.

Susan Sherring of the *Ottawa Sun* listed costs of some of the Auditor General's audits and the cost for the financial audit of our Office under a headline saying "Audit of AG's office a bargain at \$20Gs". In another article she presents a short profile of Denis Desautels. "With his crisp white French-cuff shirt and silk red and navy polka-dot tie, the tall Desautels appears dressed for success." She reports his concern about whether or not our Office is covering everything that it should be. CFRA talk show host Steve Madely was impressed, the article said, with Desautels' ability to put even complicated issues into a language everyone could understand. And Madely thought "listeners were impressed by his candor and his willingness to call a spade a spade".

Four chapters this year are considered by the Auditor General to be reasonably positive: Agri-Food, Merchandise Trade Statistics, Environment and Forestry. None of these articles

were picked up by journalists. One, Agri-Food, was discussed in a phone interview with Assistant Auditor General Paul Ward on CBC radio in Winnipeg.

On TV and radio the four biggest stories by a large margin were fisheries payments, the VIP fleet, seniors' overpayments and the GST. While Paul Adams on the CBC 9:00 p.m. news opined that the Report "didn't make the kind of splash that it sometimes does", the announcer on the 5:30 p.m. CTV news referred to our "very splashy video".

Michel Vastel, writing in *Le Droit* and *Le Soleil*, is adamant that the Auditor General's mandate be enlarged. He believes that the government is not diligent enough in collecting taxes either because of bureaucratic incompetence, tax shelters or deliberate fraud and that "si chacun payait sa part, on eliminerait sans doute les deux tiers du deficit de 43 milliards de dollars." He ends by writing: "Le Bureau du vérificateur n'est pas sûr d'avoir les moyens de se lancer dans une telle entreprise? Qu'on les lui donne! Son budget actuel est de 60 millions \$. Quand bien même on le doublerait, il y a des milliards à trouver."♦



# Speeches and Presentations

The following is a list of speeches and presentations given in 1993 by employees of the Office of the Auditor General of Canada. The titles appear in the language in which they are available. The asterisk (\*) indicates those that are available in hard copy.

| <b>Presentation</b>   | <b>Speaker</b>         | <b>Organization, Location</b>   | <b>Date Presented</b> |
|---|------------------------|---|-----------------------|
| Organizational Learning   | <i>Otto Brodtrick</i>  | Senior officials of the PEI Public Service, Charlottetown                                       | 7 January 1993        |
| Revitalizing Public Services  | <i>Otto Brodtrick</i>  | University Club of Toronto  | 21 January 1993       |
| Auditing in a Learning Organization                                 | <i>Otto Brodtrick</i>  | Institute of Internal Auditors, Ottawa  | 2 February 1993       |
| Change Management and Organizational Learning                       | <i>Otto Brodtrick</i>  | CIDA field officers in Cairo, Egypt   | 16 February 1993      |
| Quality and Success in Public Services                              | <i>Otto Brodtrick</i>  | Conference on Quality and Success in Public Service Management, Speyers, Germany                | 18 March 1993         |
| Public Sector Reform, Change Management and Organizational Learning | <i>Otto Brodtrick</i>  | Delegation of public officials from various Asian countries, at the Banff Centre for Management | 22 March 1993         |
| Learning and Accountability   | <i>Otto Brodtrick</i>  | Regional IPAC Conference, Winnipeg  | 7 April 1993          |
| Value-for-Money Auditing  | <i>John McCullough</i> | Masters of Accounting Students at the University of Manitoba, Winnipeg                          | 8 April 1993          |
| *Can the Auditor General Make a Difference?                         | <i>Denis Desautels</i> | Association des économistes québécois, Aylmer   | 28 April 1993         |
| *The Self-Image of State Audit Offices                              | <i>Otto Brodtrick</i>  | Seminar attended by delegations from six Central European countries in Budapest, Hungary        | 29 April 1993         |
| *Public Sector Reform in Australia                                  | <i>Michael Ryan</i>    | Public Accounts Committee, Ottawa   | 29 April 1993         |
| *Public Sector Reform in New Zealand                                | <i>Dave Brittain</i>   | Public Accounts Committee, Ottawa   | 29 April 1993         |
| Management Accountability   | <i>Trevor Shaw</i>     | CMA Management Development Week 1993, Ottawa  | 5 May 1993            |

| <b>Presentation</b>  | <b>Speaker</b>         | <b>Organization, Location</b>  | <b>Date Presented</b> |
|--|------------------------|--|-----------------------|
| *The Role of the Auditor General of Canada and His Relationship with Parliament and Its Committees, in Particular the Standing Committees on Public Accounts | <i>Denis Desautels</i> | Canadian Study of Parliament Group, Ottawa   | 19 May 1993           |
| *The Office of the Auditor General of Canada — Its Mandate and Its Impact  | <i>Denis Desautels</i> | The Richelieu Club, Ottawa   | 19 May 1993           |
| *Value-for-Money Audit of Science and Technology   | <i>Michael Ryan</i>    | The Science Advisory Committee and the Science Program of Statistics Canada at the Conference: Value-for-Money Audit of Science and Technology, Ottawa | 20 May 1993           |
| *Partnership of Evaluation and Audit   | <i>Maria Barrados</i>  | CES Conference 1993, Banff   | 23 May 1993           |
| Improving Productivity in Public Services through Organizational Learning  | <i>Otto Brodtrick</i>  | 8th World Productivity Congress, Stockholm, Sweden   | 23–27 May 1993        |
| *Is the Auditor General's Report a Major Event, or a Wet Firecracker?  | <i>Denis Desautels</i> | Ordre des comptables agréés du Québec, Montreal  | 14 June 1993          |
| *Program Evaluation in Canada  | <i>Maria Barrados</i>  | The World Bank Workshop on Evaluation Capacity Development in Developing Member Countries, Washington, D.C.  | 28 & 29 June 1993     |
| *Overview of the Three Types of Auditing in the Office of the Auditor General of Canada  | <i>Denis Desautels</i> | Cour des comptes<br>Brussels, Belgium  | 29 June 1993          |
| Crown Corporation Audit  | <i>Grant Wilson</i>    | Master of Business Administration Auditing Class, University of Toronto  | 6 July 1993           |
| Task Force Follow-up Report on Crown Corporations  | <i>Grant Wilson</i>    | Canadian Council of Public Accounts Committee, Toronto   | 7 July 1993           |
| What Good Are Values?  | <i>Otto Brodtrick</i>  | Annual IPAC Conference, Toronto  | 24 August 1993        |
| Developing High Performance through Organizational Learning  | <i>Otto Brodtrick</i>  | Local Chapter of the National Society for Performance and Instruction, Ottawa  | 15 September 1993     |



| <b>Presentation</b>   | <b>Speaker</b>           | <b>Organization, Location</b>   | <b>Date Presented</b> |
|---|--------------------------|---|-----------------------|
| Leadership and Motivation in Public Services: The European Experience   | <i>Otto Brodtrick</i>    | Canadian Centre for Management Development, Ottawa  | 16 September 1993     |
| Environmental Accountants   | <i>Daniel Rubenstein</i> | B.C. Institute of Chartered Accountants, Environment Interest Group, Vancouver                  | 28 September 1993     |
| Accounting for Sustainable Development  | <i>Daniel Rubenstein</i> | XIII Confederation of Asian and Pacific Accountants, Vancouver                                  | 29 September 1993     |
| *How the Auditor General Can Make a Difference  | <i>Denis Desautels</i>   | McGill University Accounting Club, Montreal   | 1 October 1993        |
| *Les préoccupations d'un vérificateur général et la fiscalité   | <i>Denis Desautels</i>   | Association de planification fiscale et financière, Québec                                      | 7 October 1993        |
| *Major Crown Projects and the Office of the Auditor General of Canada   | <i>Denis Desautels</i>   | National Defence Major Crown Project Managers, Ottawa   | 14 October 1993       |
| *Fonction publique 2000, où en sommes-nous?   | <i>Denis Desautels</i>   | Financial Management Institute, Québec  | 26 October 1993       |
| *Commercialization of Australian Science and Technology: Business Practice in the Commonwealth Scientific and Industrial Organization | <i>Michael Ryan</i>      | National Research Council of Canada, Ottawa   | 28 October 1993       |
| *Fuller Cost Accounting for Environmental Investment Decisions: A Strategic Management Focus  | <i>Daniel Rubenstein</i> | The Second International Research Conference of the Greening of Industry, Boston, Massachusetts | 15 November 1993      |

## Notes





| <b>Présentation</b>  | <b>Par</b>               | <b>Devant</b>   | <b>Date</b>                     |
|--|--------------------------|---|---------------------------------|
| Developing High Performance through Organizational Learning  | <i>Otto Brodtrick</i>    | Section locale de la National Society for Performance and Instruction, Ottawa   | le 15 septembre 1993            |
| Leadership and Motivation in Public Services: the European Experience  | <i>Otto Brodtrick</i>    | Centre canadien de gestion, Ottawa  | le 16 septembre 1993            |
| Environmental Accountants  | <i>Daniel Rubenstein</i> | Institut des comptables agréés de la Colombie-Britannique et Groupe d'intérêt pour la défense de l'environnement, Vancouver | le 28 septembre 1993            |
| Accounting for Sustainable Development   | <i>Daniel Rubenstein</i> | XIII Confederation of Asian and Pacific Accountants, Vancouver  | le 29 septembre 1993            |
| *How the Auditor General can Make a Difference?  | <i>Denis Desautels</i>   | McGill University Accounting Club, Montréal   | le 1 <sup>er</sup> octobre 1993 |
| *Les préoccupations d'un vérificateur général et la fiscalité  | <i>Denis Desautels</i>   | Association de planification fiscale et financière, Québec  | le 7 octobre 1993               |
| Les grands projets de l'État à la lumière de la philosophie de gestion du Bureau   | <i>Denis Desautels</i>   | Gestionnaires des grands projets de l'État – Défense nationale, Ottawa  | le 14 octobre 1993              |
| *Fonction publique 2000, où en sommes-nous?  | <i>Denis Desautels</i>   | Institut de la gestion financière, Québec   | le 26 octobre 1993              |
| Commercialization of Australian Science and Technology: Business Practice in the Commonwealth Scientific and Industrial Organization | <i>Michael Ryan</i>      | Conseil national de recherches du Canada  | le 28 octobre 1993              |
| Fuller Cost Accounting for Environmental Investment Decisions: A Strategic Management Focus  | <i>Daniel Rubenstein</i> | Deuxième conférence internationale de recherche pour l'écologisation de l'industrie Boston (Massachusetts)                  | le 15 novembre 1993             |

| Présentation  | Par                    | Devant  | Date                 |
|---|------------------------|---|----------------------|
| *Le rôle du vérificateur général du Canada et ses relations avec le Parlement, ses comités, et en particulier le Comité permanent des comptes publics | <i>Denis Desautels</i> | Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, Ottawa  | le 19 mai 1993       |
| *Le Bureau du vérificateur général du Canada : son mandat et son impact   | <i>Denis Desautels</i> | Club Richelieu d'Ottawa, Ottawa   | le 19 mai 1993       |
| *Value-for-Money Audit of Science and Technology  | <i>Michael Ryan</i>    | Comité consultatif de la statistique de la science et de la technologie et Programme de la science de Statistique Canada, Ottawa          | le 20 mai 1993       |
| *Partnership of Evaluation and Audit  | <i>Maria Barrados</i>  | Congrès de 1993 de la SCE, Banff, Alberta   | le 23 mai 1993       |
| Improving Productivity in Public Services through Organizational Learning   | <i>Otto Brodtrick</i>  | VIII <sup>e</sup> Congrès mondial de la productivité, Stockholm, Suède  | du 23 au 27 mai 1993 |
| *Les rapports du vérificateur : un événement marquant ou un pétard mouillé?   | <i>Denis Desautels</i> | Ordre des comptables agréés du Québec, Montréal   | le 14 juin 1993      |
| *Program Evaluation in Canada   | <i>Maria Barrados</i>  | Atelier de la Banque mondiale sur l'évolution de la capacité d'évaluation dans les pays membres en voie de développement Washington, (DC) | les 28-29 juin 1993  |
| *Tour d'horizon des différents types de vérification  | <i>Denis Desautels</i> | Cour des comptes, Bruxelles, Belgique   | le 29 juin 1993      |
| Crown Corporations Audit  | <i>Grant Wilson</i>    | Étudiants de la maîtrise en administration des affaires, Université de Toronto  | le 6 juillet 1993    |
| Task Force Follow-up Report on Crown Corporation  | <i>Grant Wilson</i>    | Conseil canadien des comités des comptes publics, Toronto   | le 7 juillet 1993    |
| What Good Are Values?   | <i>Otto Brodtrick</i>  | Congrès annuel de l'IPAC, Toronto   | le 24 août 1993      |



# Discours et présentations

Voici une liste des discours et des présentations qu'ont donnés le vérificateur général ou ses représentants. L'astérisque (\*) indique que l'on peut en obtenir copie.

| Présentation  | Par                    | Devant  | Date               |
|---|------------------------|---|--------------------|
| Organizational Learning   | <i>Otto Brodtrick</i>  | Hauts fonctionnaires de la fonction publique de l'I.-P.-É., Charlottetown, Î.-P.-É.       | le 7 janvier 1993  |
| Revitalizing Public Services  | <i>Otto Brodtrick</i>  | University Club de Toronto  | le 21 janvier 1993 |
| Auditing in a Learning Organization                                 | <i>Otto Brodtrick</i>  | Institut des vérificateurs internes, Ottawa   | le 2 février 1993  |
| Change Management and Organizational Learning                       | <i>Otto Brodtrick</i>  | Agents de l'ACDI au Caire, Égypte   | le 16 février 1993 |
| Quality and Success in Public Services                              | <i>Otto Brodtrick</i>  | Congrès international, Speyer, Allemagne  | le 18 mars 1993    |
| Public Sector Reform, Change Management and Organizational Learning | <i>Otto Brodtrick</i>  | Délégation de hauts fonctionnaires de la Thaïlande, Centre for Management, Banff, Alberta | le 22 mars 1993    |
| Learning and Accountability   | <i>Otto Brodtrick</i>  | Congrès régional de l'IPAC, Winnipeg, Manitoba  | le 7 avril 1993    |
| Value-for-money Auditing  | <i>John McCullough</i> | Étudiants – Maîtrise en comptabilité à l'Université du Manitoba                           | le 8 avril 1993    |
| *Le vérificateur peut-il faire une différence?                      | <i>Denis Desautels</i> | Association des économistes québécois, Aylmer   | le 28 avril 1993   |
| *The Self-Image of State Audit Offices                              | <i>Otto Brodtrick</i>  | Séminaire regroupant des délégations de six pays de l'Europe centrale, Budapest, Hongrie  | le 29 avril 1993   |
| *Public Sector Reform in Australia                                  | <i>Michael Ryan</i>    | Comité des comptes publics, Ottawa  | le 29 avril 1993   |
| *Public Sector Reform in New Zealand                                | <i>Dave Brittain</i>   | Comité des comptes publics, Ottawa  | le 29 avril 1993   |
| Management Accountability   | <i>Trevor Shaw</i>     | Semaine du perfectionnement des CMA de 1993, Ottawa                                       | le 5 mai 1993      |

Michel Vastel, dans les quotidiens *Le Droit* et *Le Soleil*, s'est dit absolument en faveur d'un élargissement du mandat du vérificateur général. Il estime que le gouvernement n'est pas assez diligent pour percevoir les taxes, soit en raison de l'incompétence bureaucratique, des abris fiscaux ou de la fraude délinquante et que « si chacun payait sa part, on éliminerait sans doute les deux tiers du déficit de 43 milliards de dollars ». Il concluait ainsi : « Le Bureau du vérificateur n'est pas sûr d'avoir les moyens de se lancer dans une telle entreprise? Qu'on les lui donne! Son budget actuel est de 60 millions de dollars. Quand bien même on le doublerait, il y a des milliards à trouver. » ♦

declara le *Daily Gleaner* de Fredericton.

Susan Sherring du *Ottawa Sun* donnait les coûts de certaines des vérifications du vérificateur général et le coût de la vérification comptable du Bureau dans une manchette titrant : « À 20 000 \$, la vérification du VG est une aubaine. » Dans un autre article, elle dresse un court profil de Denis Desautels. « Avec sa chemise à poignets mousquetaires bien empestés et sa cravate de soie rouge et marine à pois, le grand Denis Desautels porte le costume de celui qui veut réussir. » Elle mentionne que le vérificateur craint toujours que le Bureau ne couvre pas tout ce qu'il devrait couvrir. L'animateur de l'émission-débat de CFRA, Steve Madely, s'est dit impressionné, selon l'article, par la capacité de Denis Desautels de dire des choses complexes dans une langue que tout le monde peut comprendre. Et Madely jugeait « les auditeurs impressionnés par sa franchise et son désir d'appeler les choses par leur nom. »

Quatre chapitres sont considérés cette année par le vérificateur général comme étant raisonnablement positifs : la politique agro-alimentaire, la Statistique du commerce de marchandise, l'environnement et les Forêts. Aucun de ces chapitres n'a été couvert par les journalistes. À la radio de CBC à Winnipeg, lors d'une interview téléphonique avec le vérificateur général adjoint Paul Ward, l'animateur a discuté du chapitre sur l'agro-alimentaire.

À la télévision et à la radio, les quatre chapitres les plus couverts, et de loin, sont les paiements aux pêcheurs, la flotte des avions réservés aux personnalités officielles, les trop-payés aux aînés et la TPS. Alors que Paul Adams, aux nouvelles de 9 h à CBC était d'avis que le Rapport « n'avait pas suscité le genre de sensationnalisme qu'il suscite parfois, le présentateur des nouvelles de 17 h 30 de CTV parlait de notre "vidéo à sensations". »

magazines américains le payent royalement pour cela. Un comptable du nom de Denis Desautels est le seul à avoir réussi... De fait, il prend audacieusement une direction jamais prise par un vérificateur général jusqu'ici – il est un critique éclairé du malaise politique qui détruit le pays. »

« Le seul fait d'emprunter affaiblit la gestion... Cette vérité est le lot de deux personnes qui n'ont rien en commun : l'écrivain du XVI<sup>e</sup> siècle William Shakespeare et un homme du XIX<sup>e</sup> siècle, Denis Desautels, vérificateur général du Canada. » C'était l'entrée en matière d'un éditorial du *Financial Post*, dans lequel l'auteur faisait remarquer que Shakespeare et Denis Desautels avaient tous les deux documenté la mauvaise gestion. D'après Denis Desautels, « c'est systématique au gouvernement fédéral. On emprunte pour compenser le gaspillage. »

Dans une langue colorée, un éditorialiste de l'*Edmonton Sun* dépeignait Ottawa dépensant de l'argent comme « un marin ivre mort qui fait la fête après avoir gagné la 6/49 », Ottawa dont « les pratiques comptables sont très relâchées... »

Notre chapitre *Pour comprendre les déficits et la dette* visait à sensibiliser le Parlement au fait que les Canadiens doivent mieux comprendre les déficits et la dette, car les gouvernements ne créent pas les déficits et la dette isolément des demandes des Canadiens. Un certain nombre d'articles ont été publiés sur cette question. Les manchettes se lisaient ainsi : « La dette de 500 milliards de dollars est le problème de tous et chacun... » et « C'est le public qu'il faut blâmer pour la dette... ». Le *Ottawa Citizen* a expliqué les cinq indicateurs de la situation financière que nous proposons au gouvernement de publier régulièrement pour aider les Canadiens à comprendre l'ampleur du problème. « Tout le monde de fonctionnement du gouvernement doit être réexaminé, et il incombe aux Canadiens de faire leur part... »

« C'en est assez pour vous faire hurler » ; « Nous sommes sur une pente dangereuse » ; « Notre argent s'envole » ; « À quand le ras-le-bol des Canadiens ? » et « Du sel sur la plaque ».

Un éditorialiste du *Globe and Mail*, commentant les nombreux exemples de gaspillage cités dans le *Rapport du vérificateur général*, a déclaré : « Une fois de plus, le *Rapport du vérificateur général* peut laisser sur une fausse piste... il ne s'agit pas simplement d'incompétence individuelle, ou d'embaucher des bureaucrates plus compétents. C'est systémique. Que chaque rapport du vérificateur général fournisse une telle abondance de lacunes tient à une chose : l'administration publique fédérale est devenue tout simplement une trop grosse machine, trop grosse et trop complexe pour être soumise au contrôle humain : un monstre de 120 milliards de dollars qui déverse ses bienfaits à gauche et à droite sur tous les groupes d'intérêt ou bûisseurs d'empire qui arrivent à s'en approcher suffisamment pour obtenir leur part. Le monstre s'est développé au point où personne n'arrive plus à contrôler les dépenses, encore moins à les rationaliser. »

Dans *La Presse*, Alain Dubuc se désespère devant un gouvernement qui persiste à dilapider l'argent des citoyens par la fenêtre et poursuit : « Trop souvent, l'État ne dispose d'aucun outil de contrôle pour gérer ses programmes ou pour évaluer leur efficacité. Et c'est pour cela que nous avons besoin de quelqu'un, comme M. Desautels, qui est bien plus qu'un comptable. Il est la conscience d'un gouvernement dépensier. Ce qui en fait, en somme, un protecteur du citoyen. »

Ron Corbett du *Ottawa Sun* a déclaré : « Pas mal de gens ont cherché, ces dernières années, à trouver ce qui va mal au pays. Keith Spicer s'y est essayé. Brian Mulroney aussi. Mordcaai Richler s'efforce régulièrement de décrire les maux dont souffre le Canada et des

dans l'ordre décroissant de couverture portent sur la déduction relative aux ressources, le développement économique des autochtones, le contrôle des armes à feu, les rénovations faites par Investissement Canada, les déficits et la dette, la Commission canadienne des grains, les cessions d'aéroports, l'évaluation de programme, la transmission électronique des déclarations d'impôt, les services de santé non assurés, les prêts aux étudiants, la réforme de la fonction publique, le ministère de la Justice, les pâtes et papiers, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, l'énergie atomique du Canada limitée, l'obtention de recettes par l'imposition de droits d'utilisation et la coordination entre les niveaux de gouvernement. Voici quelques titres : « La lenteur du gouvernement pourrait valoir un milliard de dollars aux firmes du secteur énergétique : le vérificateur » ; « Le développement des autochtones en plein désarroi » ; « Ottawa et le contrôle des armes à feu : un échec » ; « Le patron d'Investissement Canada : grand dépensier » ; « La dette et les autres désastres naturels » ; « Le secteur des grains ne mérite pas un grain de sel » ; et « La cession des aéroports : un manque à gagner de 15 millions ».

Greg Weston, dans sa chronique *Official Circles* « du *Citizen*, est peut-être le premier à avoir autant couvert les chapitres des suivis du Rapport. Il dénonce les cas de gaspillage et de mauvaise gestion du gouvernement qui « ne sont pas corrigés. Parfois, le fait de rendre un problème public ne suscite rien de plus qu'une suite de dissimulations de la part des bureaucraties ». Après avoir énuméré les problèmes non réglés, il laisse entendre « que les efforts déployés par le vérificateur général ne donneront rien à moins que les dirigeants élus du pays ne livrent un message inéluctable aux responsables : Réglez le problème ou prenez la porte ».

Un grand nombre d'éditoriaux lançaient des messages pluriels

d'illusions au sujet de l'ampleur de la tâche. Il a conclu son rapport de vérification en posant la «question cruciale» : Dans une pêche réduite de 50 p. 100, que feront les travailleurs déplacés ?

Dans une manchette, le *Vancouver Sun* soutenait que « Le système fiscal était une véritable passoire », et l'article faisait ensuite état des difficultés de percevoir en temps voulu la TPS des entreprises. L'*Ottawa Citizen* signalait que « non seulement cela coûte au gouvernement des centaines de millions de dollars, mais que les pique-assiette de la TPS en tirent un avantage indu, car ils se servent de la TPS comme d'une avance de fonds. » Cependant, la manchette d'un article de Samuel Slutsky dans le *Financial Post* opinait que « Le vérificateur fait fausse route avec la TPS ». « Il vise la mauvaise cible, écrit le journaliste. Au lieu de critiquer Revenu Canada pour la TPS due, il devrait demander au Ministère comment il a réussi à lancer le nouveau système malgré des obstacles insurmontables, et avec un tel succès. » Il compare la TPS due à Revenu Canada en mars 1994, soit quatre pour cent, à la TVA britannique en souffrance, qui est d'environ cinq pour cent, et à la TVA française, qui atteint près de cinq pour cent également.

« L'Agence de développement international fonctionne à tâtons »

lançait le *Toronto Sun* en manchette d'un article sur la mauvaise gestion à l'ACDI. Le *Citizen* indiquait pour sa part que « la gestion de l'ACDI souffre dans l'ensemble d'une confusion indescriptible, en majeure partie en raison du fait que les politiques n'ont pas réussi à définir précisément son mandat ». Notre rapport annuel révèle que le Canada consacre des milliards de dollars en aide étrangère pour des projets de développement mais qu'il ne maximise peut-être pas l'utilisation de ses ressources en encourageant l'autosuffisance ou la durabilité de ces projets.

Les autres chapitres du Rapport qui ont fait l'objet d'articles de la presse



# Réaction des médias au Rapport annuel

par Frances Smith

Le Rapport annuel de 1993 a été présenté le 19 janvier dernier. Le dépôt a eu lieu en même temps que bon nombre d'événements susceptibles de faire la une des journaux, ce qui aurait pu en atténuer l'effet. La même semaine, sur la Colline, la 35<sup>e</sup> législature avait débuté par l'élection d'un nouveau président de la Chambre, le discours du Trône, la réponse de l'Opposition et le dépôt des *Comptes publics*. Les nouvelles tragiques du tremblement de terre de Los Angeles sont venues s'ajouter à tout cela. Ces événements, combinés à la réduction des effectifs des médias, ont eu pour effet de diviser l'attention des journalistes. Il est donc surprenant que 10 journalistes aient assisté au huis clos de la journée du dépôt, comparativement à 75 l'an dernier. Est-ce parce que le Bureau, pour la première fois, avait annoncé aux médias la date du dépôt un mois à l'avance et leur avait communiqué plus tôt la table des matières dans l'espoir qu'ils soient mieux préparés? La longue période écoulée entre l'achèvement du Rapport et la date du dépôt a rendu la majeure partie des données désuètes. De plus, l'administration fédérale avait été sensiblement réorganisée. Mais Alain Dubuc de *La Presse* a jugé la date du dépôt très à-propos. « Le volumineux rapport de M. Denis Desautels a, en effet, été rendu public, quel timing! Juste au moment où la dette franchissait le cap symbolique des 500 milliards. Son rapport précède également de quelques semaines le budget du ministre Martin... »

« C'est la première fois dans l'histoire moderne qu'un gouvernement a attendu avec empressement un rapport du vérificateur général... » « Chrétien devrait remercier tous les jours Brian Mulroney » annonçait un article du *Guardian* de Charlottetown dans lequel Stewart MacLeod affirmait que

« Jean Chrétien se trouve à jouer le rôle d'un chef de l'Opposition, en mesure de secouer la tête avec consternation devant les révélations. Je n'ai rien à voir là-dedans. » Mais un éditorial du *Edmonton Journal* soutenait que « Jean Chrétien avait tout à gagner à corriger les erreurs et les lacunes décelées par Denis Desautels. En fait, le plan de nettoyage de Denis Desautels va de pair avec les plans du Premier ministre de rendre le gouvernement intègre et responsable. »

Cette année, le Bureau a fait recenser la couverture du Rapport annuel qu'ont assurée les 26 plus importants journaux du pays et a fait diffuser les articles dans les « Coupures de presse » quotidiennes. « Dans le passé, les rapports du VG fournissaient souvent des révélations aussi hilarantes que désolantes, mais celui-ci contient une liste plus sombre de cas de gaspillage, de mauvaise gestion et cartement de déceptions », affirmait un éditorialiste du *Victoria Times Colonist*. Les cinq chapitres les plus couverts, soit dans des articles sur le Rapport en général, soit dans des articles sur des chapitres en particulier, portaient sur les trop-payés aux aînés, la flotte d'avions réserves aux personnalités officielles, les paiements de prestations aux pêcheurs, l'ACDI et la TPS.

La *Montreal Gazette* a signalé que « de faux invalides et des personnes âgées avaient soutiré entre 120 et 220 millions de dollars en pensions et en prestations de sécurité de la vieillesse auxquelles ils n'avaient pas droit. » Un article de la Presse canadienne révélait que des aînés « englobaient des millions en prestations du Régime de pensions du Canada auxquelles ils n'ont pas droit. » La plupart des trop-payés ont été versés à des personnes qui étaient « censées être trop handicapées pour travailler, puis qui sont retournées au travail tout en continuant de recevoir leurs chèques

de pension » et à « des personnes âgées qui ont délibérément sous-estimé leur revenu de l'année précédente... »

Le ministère de la Défense nationale a été la cible du Bureau cette année pour avoir communiqué de l'information inexacte et incomplète sur la flotte d'avions Challenger réserves aux personnalités officielles. Note la vérification a révélé qu'en 1990-1991, le coût total de la flotte s'est établi à 54 millions de dollars, soit le double du chiffre publié par le Ministère dans son budget des dépenses. Le Ministère n'a pas tenu compte des coûts tels que la formation, l'entretien, les réparations et l'amortissement des immobilisations, alors que « nous avons calculé les coûts totaux », aux dires du *Ottawa Citizen* qui rapportait les propos de Denis Desautels. En outre, certains vols ne figuraient pas dans les rapports mensuels des déplacements. Parmi les titres, citons « La facture de 4 millions de dollars de Brian », « Le Cabinet vole en carrosse doré » et « Où nos dollars s'envoient-ils? »

Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord, qui a été créé à la suite d'une situation de crise « a payé des pêcheurs fantômes et peut-être même des morts », déclarait la *Montreal Gazette* de Montréal. Environ 15 millions de dollars ont été versés à des personnes qui n'étaient pas touchées par le moratoire sur la morue, par exemple à « des personnes vivant à l'extérieur du Canada, à des retraités et à d'anciens employés d'usines de traitement de poissons en faillite depuis longtemps ». Et le *Chronicle-Herald* de Halifax a noté dans son éditorial qu'« il était absurde qu'un programme visant à sortir des gens de l'industrie de la pêche les encourage en réalité à y revenir ». L'éditorialiste poursuivait en disant que « Denis Desautels est un comptable qui ne se fait pas

des mesures du rendement. Nous devons déterminer client par client. C'est ce que nous faisons actuellement. Et ce n'est pas une mince affaire pour un ministère comme le nôtre, qui est un organisme de service. »

« Au sein du Secteur des services ministériels, nous sommes sur le point de mettre en oeuvre des normes de service en vue de régler le problème des délais. Nous nous engageons auprès des clients à respecter certains délais d'exécution, de dire Richard Thompson. « Nous voulons une participation plus concrète de la part de nos clients. Nous ne pouvons pas prendre de décisions sur le niveau de service sans consulter les destinataires de ces services. Nous devons aussi modifier notre culture. Il est important que tout le monde pense "service" », a-t-il souligné.

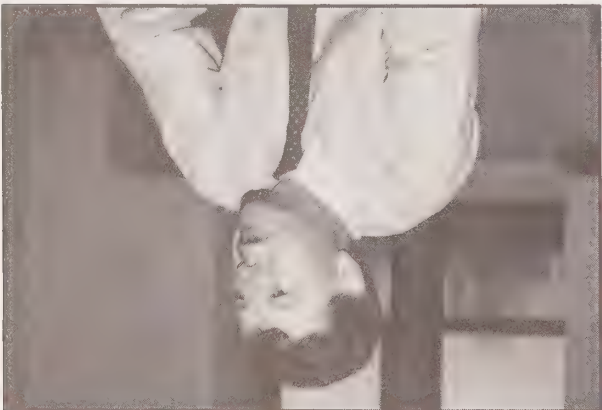
Selon Herno Moening, « la qualité du service commence par la perception qu'en a le client plutôt que par ce qu'en pense le Ministère. Le Ministère doit s'entendre avec ses clients sur ce qu'ils veulent dire réception, rapidité d'exécution, courtoisie et présence en cas de besoin. Bien entendu, dans le cas d'affaires juridiques de fond, c'est l'option du Ministère sur la qualité qui prime. »

De nombreux projets sont en cours. Le Ministère examine la faisabilité d'un régime de recouvrement des coûts pour les services consultatifs juridiques. Selon Mario Dion, « le Ministère s'intéresse activement à la question de la gestion des représentants. Sous la direction de Daniel Bellemare, sous-procureur général adjoint responsable de la Direction du droit pénal, nous faisons une analyse des coûts-avantages dans le domaine du droit pénal. Nous examinons les coûts du recours aux représentants en vue de déterminer s'il est économique de faire appel à des avocats du secteur privé ou s'il est avantageux, dans certains cas, d'engager plus d'avocats ministériels. Nous avons aussi un nouveau mandat et un nouveau programme de formation qui nous permettront de répondre aux questions que le vérificateur général a soulevées au sujet des services en matière de litiges. »

Mario Dion a ajouté qu'« il y a aussi un certain nombre de projets en cours dans le secteur de la technologie de l'information. Par exemple, dans le secteur du soutien au Ministère, nous procédons aux travaux de remaniement qui précèdent l'automatisation de certains processus. À la Direction du contentieux des affaires civiles et à la Section des droits de la personne, des projets pilotes de tenue des fiches de temps sont en cours. »

Selon Herno Moening, « la technologie de l'information nécessite l'engagement et l'intérêt de la haute direction. Une stratégie en matière de technologie de l'information doit devenir partie intégrante de la structure de gestion de tout le Ministère. La technologie de l'information doit être considérée comme une nouvelle ressource et les moyens de l'adapter doivent être examinés. »

Mario Dion a conclu en ces termes : « En fin de compte, le rapport de vérification s'avère un outil qui nous aide à gérer le ministère de la Justice. »



*Des extraits du présent article seront publiés dans Echo Justice, une revue spécialisée du Ministère visant à renseigner les gestionnaires de la fonction publique sur des questions juridiques d'intérêt général ainsi que sur des modifications aux lois et règlements qui influent sur l'ensemble du gouvernement.*

Dick Fadden a noté que le ministère de la Justice avait favorablement répondu au rapport. « Je crois comprendre que le Ministère étudie toutes les recommandations. Nous ferons un examen de suivi dans à peu près un an et demi et je m'attends à ce que nous soyons en mesure de constater des progrès importants. »

Herno Moening a souligné que « la vérification avait été une expérience positive. Je crois que les questions soulevées étaient importantes pour le Ministère et ses clients et, de fait, pour le public. »

*Richard Thompson, premier sous-ministre adjoint, Secteur des services juridiques ministériels, Droit commercial et Droit immobilier, ministère de la Justice, était responsable des Services consultatifs juridiques, soit l'un des secteurs visés par la vérification.*



nous en avons interviewé certains au sujet de la qualité des services reçus, a-t-il poursuivi. Nous avons parlé à quelques parties intéressées des Services en matière de litiges du Ministère ainsi qu'à des personnes comme des agents de la GRC ou de corps policiers municipaux. »



Le directeur principal Henno Moening dirigeait l'équipe de vérification du Bureau du vérificateur général.

Selon Henno Moening, « le ministère de la Justice est une organisation très professionnelle. On constate qu'il y existe un degré considérable d'indépendance et qu'on cherche à y faire un travail de grande qualité et très professionnel. » Richard Fadden est d'accord : « Le Ministère emploie principalement des membres d'une seule profession. Ses résultats sont de nature intellectuelle. J'ai été frappé de voir les similitudes qu'il présentait avec le Bureau du vérificateur général. Les deux organisations se considèrent comme importantes pour l'intérêt national. Les deux tiennent à leur mandat et à leurs responsabilités tout en étant animées d'un puissant désir de contribuer au bien commun. »

Le Ministère a subi des changements spectaculaires au cours des dernières années. Selon Mario Dion : « À la suite de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982, le volume et la complexité des services se sont accrus de façon marquée. Certains phénomènes sociaux y ont contribué, notamment l'afflux de réfugiés au Canada qui s'est amorcé en 1985 et une hausse des revendications territoriales formulées par les autochtones. »

Qu'a trouvé le BVG au moment de sa vérification?

● Le Ministère n'avait pas de plan général. Il disposait d'information limitée sur le volume et la nature des litiges traités ainsi que sur les coûts de ces derniers. Il possédait peu de procédures pour tenir compte du moment où les demandes sont présentées et du délai de réponse. Le Parlement recevait peu d'information sur la charge de travail, le rendement et les coûts.

● Les ministères et organismes clients fournissent environ 30 p. 100 de l'ensemble des ressources utilisées pour assurer les services en matière de litiges et les services consultatifs juridiques. Cela veut dire que le Ministère ne dispose pas du contrôle dont il a besoin sur les ressources et qu'il pourrait donc se

retrouver en difficulté si les priorités changeaient et s'il y avait réaffectation des ressources.

● Le Ministère doit exercer un contrôle plus serré sur les représentants de la Couronne — avocats du secteur privé travaillant à contrat. Il ne contrôle pas leur travail de très près et dispose de peu d'information sur ce qu'ils font.

● Le Ministère reconnaît que l'informatique peut l'aider à relever les défis auxquels il fait face. Dans le cadre d'ambitieux projets, le Ministère prévoit investir 78 millions de dollars d'ici à 1996-1997. Il devra gérer cet investissement de façon que les projets clés démarrent bien s'il veut en réaliser le plein potentiel.

● Étant donné que l'information fournie au Parlement l'est par l'entremise des ministères, plutôt que par le biais d'une activité interministérielle ou interorganisationnelle, la Partie III du *Budget des dépenses* du Ministère ne fait pas état de toutes les ressources servant à la prestation des services en matière de litiges et des services consultatifs juridiques.



Mario Dion, sous-ministre adjoint, Gestion intégrée, Politique et Programmes, ministère de la Justice, était le sous-ministre adjoint responsable de l'interface entre le ministère de la Justice et le Bureau du vérificateur général.

Qu'y a-t-il de nouveau depuis que le BVG a terminé sa vérification? Selon Richard Thompson, « nous avons consacré six mois à l'auto-examen le plus complet de l'histoire du Ministère. Toutes les questions soulevées dans le chapitre ont été prises en considération. Le chapitre, ainsi que d'autres événements, ont donné naissance au projet *Des choix pour l'avenir*. » D'après Mario Dion,

« *Des choix pour l'avenir* est un projet essentiel à la stratégie de renouvellement du Ministère. »

« *Des choix pour l'avenir* doit permettre de trouver des moyens d'économiser tout en maintenant, sinon en améliorant, la qualité des services fournis », a-t-il poursuivi. Sept groupes de travail ont été créés et, le 31 mars 1994, presque tous ont présenté un rapport pour leur secteur respectif. »

Richard Thompson a expliqué qu'il avait dirigé le groupe sur le service aux clients. « Il était clair, tant pour le groupe de travail que pour le vérificateur général, qu'il nous faut



# Rencontre entre la Justice et la vérification – Le vérificateur général effectue la première vérification de l'optimisation des ressources du ministère de la Justice

par Janet Jones et Ann Wesch

Maintenant que la première vérification de l'optimisation des ressources (VOR) du ministère de la Justice est terminée, voyons un peu ce qu'en pensent les joueurs.

Selon Richard Thompson, premier sous-ministre adjoint du ministère de la Justice, « c'était un peu comme un sauna : pénible, mais rafraîchissant. »

Le Bureau du vérificateur général (BVG) a commencé la première VOR du ministère de la Justice en 1992. Les résultats de la vérification ont été publiés dans le chapitre 17 du Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement – 1993, chapitre qui s'intitulait *Services consultatifs juridiques et services en matière de litiges*.

Du point de vue du BVG, la vérification s'est bien déroulée. « Le sous-ministre de la Justice, M. John Tait, était très réceptif à l'idée d'une vérification » de dire le vérificateur général adjoint responsable de la vérification, Richard B. Fadden. « Le sous-ministre se sert de la vérification comme d'une aide à la gestion. »

« Ensuite, nous avons établi de bonnes lignes de communication, de poursuivre Richard Fadden. Nous avons établi de bons rapports avec le sous-ministre adjoint de la Justice Mario Dion. Nous avons prévu des rencontres entre les deux équipes une fois par mois environ. Nous avons trouvé qu'une communication continue valait son pesant d'or. »

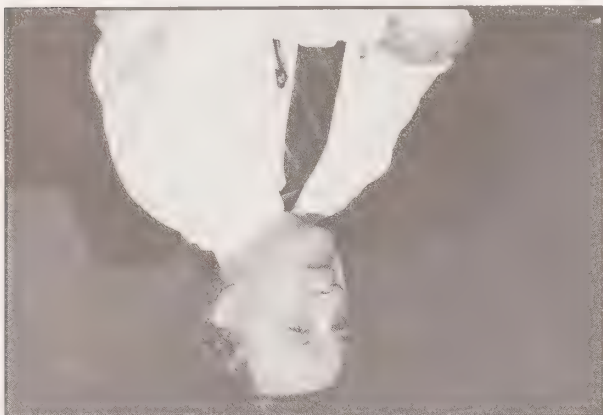
Mario Dion s'est dit du même avis. « Nous échangeons des notes et faisons en sorte que l'équipe du BVG reçoive la meilleure coopération possible et toutes les données dont elle avait besoin. C'était un bon moyen d'éviter les malentendus. Nous avons donc réagi positivement et décidé d'apprendre quelque chose de la démarche et de collaborer pleinement. »

De l'avis de Mario Dion, « l'attitude du vérificateur général, Denis Desautels, a aussi eu une incidence très favorable sur notre attitude initiale. Ses déclarations nous indiquaient clairement que le BVG n'était pas là pour trouver les surprises les plus juteuses. Des deux côtés, nous avions le sentiment de faire partie d'une équipe et ensemble, nous essayions d'apprendre comment améliorer les choses. Nous attendions la vérification avec impatience et nous n'avons pas été déçus. »

« Nous avons aussi tenu mes collègues, les chefs de secteurs et le sous-ministre constamment informés de ce qui se passait pendant les travaux sur place et la phase du rapport », a-t-il enchaîné.

La vérification a porté sur les services consultatifs juridiques et sur les services en matière de litiges. Nous avons constaté qu'en dépit des ressources supplémentaires allouées au Ministère au cours des dernières années, les demandes des clients commençaient à dépasser sa capacité de répondre à l'ensemble de leurs besoins et ce, de manière efficace. Par conséquent, à moins que le Ministère modifie substantiellement la gestion de ses activités, il pourra moins facilement s'acquitter de la mission que lui a confiée le Parlement — c'est-à-dire protéger et promouvoir les intérêts juridiques de la Couronne.

« Pour exécuter notre vérification, nous nous sommes rendus dans plusieurs bureaux régionaux — Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Halifax. Nous avons visité un certain nombre de Services juridiques qui sont situés dans des ministères gouvernementaux, notamment Transports Canada, Santé et Bien-être Canada et Revenu Canada – Impôt », a expliqué Herno Moening, le directeur principal responsable de la vérification, qui a dirigé l'équipe du BVG. « Nous nous sommes surtout intéressés aux clients lorsque nous avons examiné les Services consultatifs juridiques. Nous avons fait deux choses : nous avons dépouillé certains sondages que le Ministère lui-même avait réalisés auprès de ses clients et



Le vérificateur général adjoint Richard B. Fadden assumait la responsabilité de la vérification pour le Bureau du vérificateur général.

les rapports de vérification des ISC de chaque pays sont publiés à peu près en même temps, les vérifications simultanées encouragent plusieurs pays ayant des intérêts semblables à discuter, au même moment, des questions de la vérification. Ainsi peut-on plus facilement exercer des pressions concertées sur l'organisation internationale pour qu'elle change ou améliore ses pratiques.

Les avantages sont nombreux. Comme de nombreuses questions qui se posent aux vérificateurs législatifs – développement durable, environnement, commerce international – laissent croire que beaucoup de sujets et de méthodes de vérification sont communs à tous les pays, les participants pourraient facilement échanger de l'information sur les stratégies et les méthodes de vérification. L'information pratique deviendrait ainsi plus généralement accessible dans toute la communauté professionnelle internationale, ce qui, en retour, améliorerait la qualité de toutes les vérifications effectuées dans ce domaine.

Maintenant que des normes de vérification ont été élaborées pour l'INTOSAI, les ISC peuvent commencer à faire l'essai de moyens qui leur permettraient d'utiliser le travail d'autres vérificateurs, ce qui réduirait au minimum le chevauchement des travaux de vérification d'une institution. Le coût global de la vérification d'un projet de développement serait moins élevé et la vérification deviendrait plus pertinente, et ce, dans l'intérêt ultime de tous. Nous savons tous que la qualité des observations du vérificateur s'améliore lorsque les points de vue de tous les principaux intervenants ont été pris en considération. Notre expérience de la vérification de projets bilatéraux en fait pleinement la démonstration. La qualité accrue, l'exhaustivité et l'efficacité d'une vérification qui tient compte des points de vue des principaux intervenants devraient favoriser un débat plus éclairé et, en fin de compte, de meilleures décisions.

## Où commencer?

Il existe plusieurs méthodes de vérification simultanée qui méritent d'être examinées. Deux pays ou plus qui sont membres de l'Organisation internationale de coopération et de développement économique (OCDE), du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale ou de l'une des banques régionales de développement peuvent choisir un sujet d'intérêt commun, comme les programmes d'ajustement structurel mis en oeuvre par leurs agences de développement à l'étranger. Ils peuvent examiner si les dépenses de l'organisation internationale sont bien gérées, si les progrès sont suivis d'une façon qui optimise les ressources et si l'on tient compte des facteurs sociaux du pays bénéficiaire ou des préoccupations environnementales.

Autre façon de procéder : deux pays donateurs ou plus qui contribuent aux Nations Unies ou à l'une des banques de développement dont nous avons fait mention pourraient vérifier chacun la façon dont on gère la contribution financière de leur gouvernement respectif. Les travaux de

vérification des uns viendraient donc renforcer les constatations des autres.

Il existe aussi des synergies dont il faut tirer profit lorsqu'un projet financé conjointement est vérifié simultanément par les vérificateurs externes de toutes les organisations participantes. Tous les aspects de la gestion d'un projet peuvent donc faire l'objet d'un examen et d'un rapport, quelles qu'en soient les sources et les méthodes de financement.

Nul doute que les ISC pourraient concevoir d'autres méthodes, selon la vérification prévue. Le Bureau du vérificateur général du Canada participe, par l'intermédiaire de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, à un programme visant à améliorer la qualité des vérifications effectuées dans les pays en développement. Le Programme international d'aide aux bureaux de vérification de l'ACDI octroie des bourses qui permettent à des vérificateurs législatifs principaux de passer un an à Ottawa. Nous espérons tirer avantage des contacts de plus en plus nombreux que nous avons avec d'autres ISC pour développer la vérification simultanée.

## Pour conclure

Les organisations internationales regroupant de nombreux pays ne disparaîtront pas et elles prendront sans doute de l'importance dans la nouvelle économie mondiale. De plus, la vulnérabilité de tous les pays donateurs s'accroît, particulièrement les risques encourus au sein des institutions de prêts multilatérales. En effet, presque tous les prêts d'ajustement structurel sont désormais consentis par des États souverains par l'intermédiaire de ces institutions et les pays emprunteurs sont dangereusement surendettés – à preuve, l'accélération récente du rythme des restructurations de dettes. L'efficacité avec laquelle les organisations internationales produisent les résultats escomptés constitue donc une question importante, une question à laquelle les ISC doivent faire face. Tous les pays ont intérêt à encourager ces organisations à rendre des comptes à leurs membres et à améliorer l'efficacité avec laquelle elles atteignent les objectifs énoncés ainsi que leur gestion de la part croissante des fonds mondiaux destinés au développement international. De par leurs activités, les ISC se trouvent à l'épicentre de la question; la coopération, grâce à l'échange des meilleures pratiques et à la vérification simultanée, constitue le mode d'intervention que nous recommandons aux vérificateurs législatifs en vue de « faire une différence ». ♦

*Prière d'adresser les observations et les demandes de renseignements au sujet de ce qui précède à Vinod Sahgal ou à Esther Stern, directeurs principaux, équipe chargée de la vérification des Affaires étrangères, Bureau du vérificateur général du Canada, Ottawa (Ontario) K1A 0G6.*



des programmes de diverses organisations internationales. Nous sommes heureux de signaler que nous avons réussi à nous entendre avec le Ministère sur cette question et qu'il a reconnu la nécessité de réexaminer l'adhésion et la participation continues du Canada à plusieurs organisations internationales, particulièrement celles où les responsabilités pourraient faire double emploi et où les mécanismes bureaucratiques sont coûteux et d'une valeur limitée.

## Ce qu'un pays et son ISC peuvent et ce qu'ils ne peuvent pas faire

Les vérifications de l'ACDI et des Affaires extérieures ont fait ressortir les contraintes auxquelles on se heurte lorsqu'on vérifie la gestion de la participation d'un pays aux activités d'une organisation multilatérale et des dépenses connexes. Un pays, quelle que soit l'importance de sa participation financière, n'exerce, à lui seul, qu'une influence limitée sur l'efficacité des dépenses multilatérales. De même, l'ISC d'un pays donateur peut formuler des observations seulement sur la gestion de la participation de son propre pays; elle ne peut commenter directement l'efficacité ou l'incidence des activités de l'organisation internationale ni l'incidence des activités de cette dernière sur le pays bénéficiaire.

De toute évidence, les ISC qui effectuent des vérifications de l'optimisation des ressources peuvent jouer un rôle de premier plan dans ce domaine. À notre avis, meilleures seront les réponses aux questions concernant les organisations internationales que nous soulevons dans le cadre de nos vérifications, meilleure sera l'information produite tant pour l'organisation internationale que pour les pays qui en sont membres. Nous estimons également que la communauté internationale des ISC pourrait jouer un rôle dans les cas où l'essentiel d'un changement recommandé exige l'intervention du corps législatif d'un pays. Une telle situation est survenue durant notre vérification de l'ACDI et de ses activités au sein des banques régionales de développement, lorsque nous avons laissé entendre qu'il faudrait clarifier l'autorité du ministre de garantir un financement hors bilan ainsi que son obligation redditionnelle globale.

## Les vérifications simultanées peuvent faire une différence

Le Canada n'est pas le seul pays à lier une majeure partie de son aide publique au développement aux activités des institutions financières internationales. Étant donné que les prêts pour ajustement structurel sont octroyés presque exclusivement par ces institutions, nous croyons qu'il est temps que les ISC fassent ce qu'elles préconisent et qu'elles collaborent avec leurs collègues d'autres pays à la conduite de vérifications simultanées. Une vérification simultanée est une vérification où deux ISC ou plus coordonnent leur vérification d'une organisation internationale ou d'un projet de développement donné, les exécutant à peu près au même moment et en consultation les uns avec les autres. Comme

Il ne semble pas y avoir grand-chose que le Canada — ou tout autre pays membre — puisse faire à lui seul pour modifier les politiques de ces institutions préteuses, que ce soit pour limiter les risques ou pour montrer que les sommes versées appuient les objectifs énoncés du pays. De même, la visibilité du Canada, en tant que membre favorisant une saine intendance au sein des organisations internationales à vocation autre que financière, comme celles qui font partie des Nations Unies, pose un problème semblable. Dans le cas des banques régionales de développement par exemple, l'ACDI souligne que les mesures pour apaiser les craintes d'un seul membre en particulier au sujet de la qualité de la gestion financière avancent à pas de tortue.

Le paiement de cotisations à des organisations internationales qui ne se vouent pas exclusivement au développement constitue un autre mode de participation financière à des organisations internationales. La gestion de ces cotisations était au coeur du chapitre sur le ministère des Affaires extérieures dans notre rapport de vérification de 1991. Là encore, nous cherchions à promouvoir l'obligation de rendre compte des activités, des dépenses et des résultats obtenus ainsi que l'examen de ces éléments par le Parlement. Cette vérification portait sur les cotisations (quotas-part) versées aux organisations de l'ONU internationales, principalement aux organisations de l'ONU (maintien de la paix et OTAN exceptés). De nouveau, nous avons constaté que le Canada, à l'instar de tout autre pays membre, ne pouvait réussir, seul, à être l'instigateur de nombreux changements dans le fonctionnement de ces organisations, malgré des années d'efforts visant à améliorer la gestion notoirement médiocre de ces organisations.

Il faut que le ministère des Affaires étrangères, chargé de coordonner la participation du Canada à ces organisations multilatérales non financières, acquière la capacité de prendre du recul et d'examiner l'ensemble des activités sous un angle différent et peut-être plus objectif. Finites les jours où un pays pouvait tenir pour acquis que l'adhésion à une organisation internationale donnée était automatiquement bénéfique, soit pour le pays membre, soit pour l'organisation. L'efficacité voudrait qu'un pays choisisse les adhésions les plus productives. Le ministère des Affaires étrangères doit pouvoir évaluer l'éventuelle capacité d'une organisation de satisfaire aux objectifs de la politique étrangère du Canada et doit ensuite surveiller les activités de cette organisation pour s'assurer que l'on voit à promouvoir les objectifs du Canada.

Au début de notre vérification des Affaires étrangères, le Ministère a soutenu qu'il était du devoir du Canada, une fois devenu membre d'une organisation internationale, de rester un membre actif de l'organisation tant et aussi longtemps que celle-ci continuait d'exister — pour toujours, si nécessaire. À cela, nous opposons que la réalité financière obligeait le gouvernement à faire des choix difficiles et qu'il était du devoir du Ministère d'envisager ses obligations internationales sous l'angle de l'efficacité. Les problèmes et les priorités planétaires changent. En fait, des missions canadiennes à l'étranger et des cadres de l'administration centrale du Ministère ont commencé à se poser des questions sur la pertinence de certains aspects



général du Canada, Denis Desautels. Au Canada, cela veut dire trouver des moyens de rendre plus efficace l'examen parlementaire des activités d'aide internationale. Pour y arriver, il faut produire des informations stratégiques de haute qualité sur les résultats que les parlementaires peuvent raisonnablement espérer obtenir en contrepartie des sommes dépensées. Il faut aussi produire des informations sur les responsabilités et sur l'obligation redditionnelle de tous les intervenants concernés – les gouvernements donateurs et leurs agences, les organisations internationales, les gouvernements bénéficiaires et leurs organismes nationaux.

Pour ce faire, il faut examiner la façon dont les agences canadiennes d'aide au développement international gèrent leurs activités, tant à l'administration centrale au Canada que dans les bureaux situés au sein des organisations internationales dont le Canada est membre. Certes, à titre d'organismes nationaux de vérification, nous pouvons examiner les rapports publiés par les organisations internationales ainsi que par les administrations et les organismes des pays bénéficiaires. Nous pouvons aussi tenter d'interviewer un échantillon représentatif de membres de ces organisations. Cependant, nous savons très bien que le mandat de l'organisme national de vérification d'un pays donne n'englobe pas l'examen des opérations internes des organisations internationales ni celui des organismes des pays bénéficiaires.

Nous n'ignorons pas non plus que nos vérifications portent toujours sur des événements passés et qu'inévitablement, certaines choses auront changé au moment où nous publierons notre rapport. Toutefois, la situation a tendance à évoluer relativement lentement dans le secteur de l'aide internationale. De plus, nous croyons que les vérifications d'optimisation des ressources peuvent faire une différence si nos recommandations sont fondées sur une connaissance des meilleures méthodes en usage et si nos vérifications tiennent compte des mesures correctives qu'a prises l'organisation et que lui dicte son expérience. En fin de compte, qu'un aspect particulier de la gestion de programme ne produise pas les résultats attendus ne constitue pas nécessairement l'objet réel de la vérification; le seul véritable échec, c'est de ne pas tirer de leçons de l'expérience passée.

Sur le plan purement national, nous avons constaté que notre contribution la plus importante réside dans l'édification d'un partenariat – une entente – avec l'entité vérifiée. Lorsque ses gestionnaires se rendent compte que nos buts ressemblent aux leurs, – à savoir l'amélioration de l'obligation redditionnelle à l'égard des dépenses publiques et la mise en œuvre des programmes gouvernementaux de façon aussi efficace, efficiente et économique que possible – ils peuvent commencer à voir leur participation internationale sous un angle nouveau.

En 1992, nous avons vérifié les activités découlant de la participation de l'Agence canadienne de développement international aux quatre principales banques régionales de développement. Les résultats de cette vérification sont communiqués dans le *Rapport annuel du vérificateur général du Canada de 1992*. Toutefois, nos travaux sur le

## Vérification des activités et des dépenses multilatérales

Le rôle du Canada au sein des organisations internationales ont commencé plus tôt, par une vérification des activités de coordination du ministère des Affaires extérieures dont rend compte le Rapport de 1991. La vérification a englobé la gestion de la participation du Canada à des organisations internationales comme les Nations Unies et ses agences spécialisées. La vérification de 1992 a porté principalement sur l'ACDI, mais le ministère des Finances et le ministère des Affaires extérieures ont été indirectement touchés parce que, en fin de compte, les activités des institutions financières internationales nous ramènent directement au domaine de la politique étrangère.

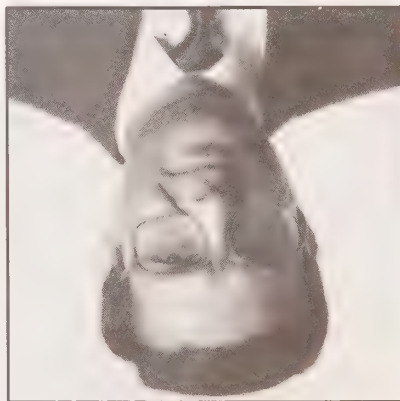
Ces deux vérifications ont été entreprises pour les mêmes objectifs : aider le gouvernement et le Parlement à examiner, d'une part, l'intendance des fonds d'aide au développement que le Canada fournit par l'intermédiaire de ces mécanismes et, d'autre part, les résultats obtenus grâce à ce financement. Nous avons accordé un intérêt particulier aux méthodes de gestion appliquées par le Canada, examinant les activités des administrations centrales, les activités des organisations multilatérales dont le Canada est membre, de même que les rapports traitant de l'incidence de ces activités sur certains pays bénéficiaires. Nous voulions savoir comment les ministères et les organismes vérifiés évaluaient les avantages de l'adhésion du Canada, particulièrement à la lumière de la politique constante de restrictions financières du gouvernement. Nous voulions aussi savoir comment ils communiquaient les avantages de cette adhésion au Parlement et aux contribuables du Canada. Or, comme ces vérifications portaient sur les principaux aspects des engagements du Canada en matière d'aide multilatérale, nous avons voulu savoir comment le Canada gèrait ses dépenses au titre de l'aide multilatérale et dans quelle mesure ses méthodes de gestion étaient efficaces.

Notre vérification de 1992 a révélé que l'ACDI et le Parlement avaient besoin d'une information de meilleure qualité sur l'efficacité globale du Canada à favoriser une croissance durable grâce à sa participation indirecte par l'entremise des banques régionales de développement. Même si le Canada, de concert avec les banques régionales, effectuait des évaluations de l'efficacité, les résultats obtenus jusqu'à maintenant ont été mitigés.

Un autre aspect de l'efficacité, telle qu'elle s'applique aux banques régionales de développement, est la mesure dans laquelle ces organisations fonctionnent en tant qu'institutions financières viables. Nous avons constaté qu'il faut améliorer la capacité d'analyser la qualité des portefeuilles de prêts des banques régionales de développement. Cet aspect de l'activité du Canada est particulièrement important, puisque toutes les institutions financières internationales dispensent des sommes considérables à des pays que les marchés financiers internationaux considèrent souvent comme étant loin d'être vraiment solvables.

# Le rendement des organisations internationales : les vérificateurs législatifs peuvent-ils faire une différence?

par Vinod Sahgal et Esther Stern



Le présent article traite de la vérification simultanée dans le contexte de l'adhésion aux organisations internationales. Il décrit deux vérifications d'optimisation des ressources que le Bureau du vérificateur général du Canada a terminées récemment et qui portaient sur le rôle du Canada au sein d'organisations internationales – les Nations Unies et les banques régionales de développement. Ces travaux semblent indiquer qu'une vérification effectuée simultanément par les ISC membres peut influencer sur l'efficacité avec laquelle les organisations internationales réalisent leurs programmes. Nous encourageons les vérificateurs législatifs à expérimenter davantage le concept de la vérification « simultanée » ou « parallèle ».

## Le cadre de la vérification

En 1993, les dépenses mondiales au titre de l'aide au développement ont atteint 70 milliards de dollars – ce qui prouve sans l'ombre d'un doute que les gouvernements tiennent à la coopération internationale comme moyen d'améliorer le sort des pays en développement. Toutefois, l'aide au développement est devenue une entreprise à risques élevés, particulièrement depuis que l'on a cessé de financer strictement des projets distincts pour financer de plus en plus de programmes macro-économiques qui, selon la plupart des spécialistes, tant au Canada que dans les organisations internationales, ne peuvent porter des fruits qu'à long terme.

Il est de notoriété publique que l'aide au développement se prête à la fraude, au gaspillage et à l'inefficacité. Tous les organismes de reddition des comptes recommandent que les structures de reddition des comptes des organisations internationales, comme celles qui font partie de la famille des Nations Unies, doivent être resserrées. Le rendement de ces organisations n'est pas toujours surveillé de façon uniforme et leurs opérations font l'objet d'un examen public limité. Les coûts à long terme de nombreux projets d'infrastructure ont de fortes chances d'être plus élevés que prévu, les coûts de certains aspects du projet, comme la protection de l'environnement, ayant été sous-estimés au départ. Enfin, beaucoup d'emprunts contractés sur la scène internationale sont en fait des prêts pour ajustement structurel – faits pris au sérieux tant par les pays donateurs que par les pays bénéficiaires.

En même temps, l'appui du public à l'aide au développement international diminue dans les pays donateurs au fur et à mesure que s'alourdit le fardeau fiscal lié aux programmes gouvernementaux. Les budgets d'aide au développement sont donc plus resserrés et le public exerce des pressions auprès des gouvernements pour qu'ils indiquent clairement les résultats et les avantages que produisent sur le plan du développement durable les milliards de dollars dépensés chaque année à l'étranger.

## Faire une différence

Dans un tel contexte, les ISC chargées de vérifier les programmes internationaux ou bilatéraux sont confrontées au défi suivant : trouver un moyen de « faire une différence » selon les termes mêmes du vérificateur



Dans le secteur des ressources humaines, le succès d'ensemble réside dans le processus de planification opérationnelle. On a conçu une nouvelle approche afin de tirer un meilleur avantage de la flexibilité de la nouvelle structure. Le CPVP a pu alors répartir son personnel entre les diverses unités en tenant compte des priorités opérationnelles ainsi que de la compétence et des intérêts de chaque employé.

*La phase finale de la mise en oeuvre* comportait trois volets. Le premier devait permettre de stabiliser l'organisme au sommet et à la base. Il s'agissait de doter les postes de gestion ou de soutien opérationnel ou d'en confirmer les titulaires. Simultanément, le deuxième volet devait permettre à tous les agents préposés à la protection de la vie privée de recevoir des cours d'initiation et de formation pour les fonctions dont ils n'avaient pas l'expérience. Enfin, le dernier volet prévoyait que l'on prenne ensuite les décisions finales permettant de doter les postes au mérite.

## Conclusion

La réalisation de ce projet de changement n'est que la première étape d'un projet à long terme. Afin de demeurer longtemps efficace, le Commissariat doit continuer de s'adapter au rythme et à la substance des changements sociaux, politiques et technologiques au chapitre des droits individuels en matière de protection de la vie privée. Par exemple, les perfectionnements apportés aux ordinateurs portatifs et aux télécommunications numériques présentent un formidable défi à qui veut exercer un contrôle sur l'utilisation des données personnelles rassemblées sur chaque Canadien et chaque Canadienne.

Bien que le CPVP soit sur le point de terminer le projet, l'expérience vécue à ce jour a déjà permis d'établir les nouvelles lignes directrices que voici.

1. **Modification des fonctions.** La recette du succès d'un renouvellement organisationnel tient aux activités et aux tâches opérationnelles effectuées par les employés. Il faut concentrer ses efforts sur l'examen et la redéfinition des fonctions. L'adaptation, c'est-à-dire la modification des attitudes et du comportement, suivra naturellement. Au cours de la mise en oeuvre de ce projet du CPVP, nous avons constaté que les employés n'avaient réussi à comprendre clairement l'incidence du changement proposé qu'après avoir suivi des cours d'initiation et de formation les préparant à assumer leurs nouvelles responsabilités.

2. **La volonté de changement, chez les dirigeants, doit être évidente.** Les théories de gestion soulignent toujours l'importance de ce facteur. Un processus de changement de cette ampleur ne peut réussir sans leadership. L'expérience qu'a vécue le CPVP confirme la nécessité d'obtenir l'engagement et la participation de la haute direction afin de gagner la confiance des employés. Plus le Commissariat à la protection de la vie privée participait aux rencontres des employés et à la préparation des communications, plus la confiance des employés dans le processus grandissait.

3. **La clé du succès est la communication.** Les employés et les gestionnaires, tout au cours de la période de changements, doivent être tenus au courant des décisions prises afin de savoir ce qui se produit. Il faut donc un effort concerté pour informer toutes les personnes intéressées de ce qui se produira et pour leur faire savoir lorsque cela se produira. Une mauvaise communication peut engendrer des malentendus. Grâce à des réunions du personnel et à la transmission de documents écrits, le CPVP a fait connaître ses plans et les progrès réalisés. Malgré cet effort concerté, certaines discussions périphériques ont activé le réseau des communications informelles et engendré de fausses interprétations de la réalité.

4. **Un comportement stable favorise l'efficacité du changement.** Règle générale, il faut soigneusement examiner ou choisir les interventions et les déclarations, officielles et non officielles, qui peuvent influencer sur le changement projeté. C'est là la responsabilité de la personne ou de l'équipe qui gère le changement. Une fausse manœuvre, une phrase mal comprise ou une intervention maladroite peuvent freiner le précieux élan acquis.

5. **Rythme et calendrier peuvent faire une différence.** À quelle vitesse faut-il réaliser les étapes du processus? Voilà une question délicate. Si le rythme est trop rapide, il se peut que le changement apporté soit insoutenable pour toutes les personnes concernées. Par contre, si ce rythme est trop lent, il y a risque que soit perdu l'élan premier. Il est essentiel de suivre un plan précis, de fixer des objectifs réalistes quant à l'achèvement des travaux et de voir à qu'ils soient respectés. Le processus de changement, au CPVP, avait une bonne vitesse de croisière au départ, mais il y a eu ensuite une certaine perte de vitesse au cours de la période où furent rédigées les descriptions d'emplois. Les employés connaissent le calendrier original et ils se sont aperçus, au cours de cette période de ralentissement, d'une baisse générale de l'enthousiasme pour le projet.

6. **Occupez-vous des personnes habituées à l'ancien ordre des choses.** Il existe toujours une période antérieure et une période postérieure à celle du changement. Ceux qui ont su s'adapter aux pratiques du passé ne sont peut-être pas très à l'aise avec le nouvel ordre des choses. Faites un effort spécial pour repérer ces personnes et pour les faire participer au processus dès le départ. Cette démarche peut faire toute la différence entre un changement réussi et ce qui demeurera à jamais un simple changement sur papier.

Une simple remarque : lorsqu'il s'agit de modifier, de repenser ou tout simplement de corriger les activités d'une institution, on s'aperçoit rapidement que la planification et une certaine prudence peuvent contribuer grandement au succès de l'entreprise. Les ressources humaines, dans tout cela, constituent la variable indépendante. Les perceptions personnelles, l'expérience acquise et les attentes constituent les facteurs les plus épineux pour la réussite globale de ces projets. ♦



- Être un centre de ressources de premier plan au pays pour les recherches, les efforts de sensibilisation et la communication de données générales sur la protection de la vie privée.

## Le processus de changement

La version finale du nouvel énoncé de mission du CPVP est devenue le point d'ancrage des autres étapes de ce processus de renouvellement. Celui-ci comportait trois grands volets, tel qu'illustré dans le tableau ci-dessus :

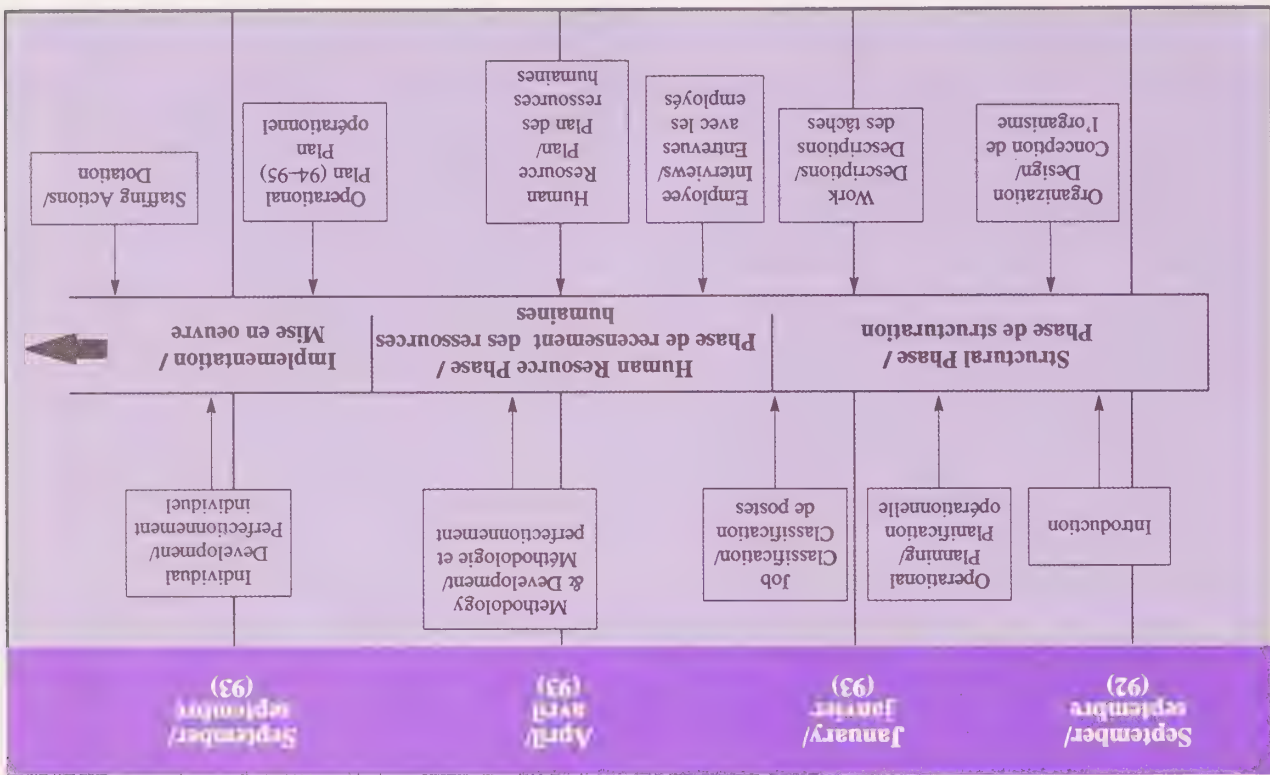
1) une phase de restructuration pour remanier l'organisme et les tâches à effectuer; 2) une phase de recensement des ressources humaines axée sur le relèvement des compétences et des intérêts du personnel; 3) la phase finale de la mise en oeuvre, soit le recyclage du personnel et sa réaffectation.

Le premier défi du Commissariat au cours de la phase de restructuration a été celui de concevoir un nouveau modèle organisationnel. À l'instar d'autres structures organisationnelles officielles, le Commissariat à la protection de la vie privée est devenu, au fil des ans, un regroupement d'unités opérationnelles autonomes, dotées chacune de son propre programme, ce qui s'est traduit par des résultats médiocres, des doublonnages inutiles et un manque de communication généralisés dans toute l'organisation. Grâce à la nouvelle structure, l'organisation a élargi ses horizons ainsi que le champ d'intervention des titulaires tout en resserrant davantage les liens entre les

La phase de recensement des ressources humaines a débuté par une série de « visites de paroisse » au cours desquelles on a présenté au personnel les changements et progrès clés dont on a ensuite discuté. De plus, on a rencontré tous les employés en entrevue afin de bien recenser les capacités et les intérêts professionnels de chacun dans le contexte de la nouvelle structure. Les employés ont également formulé des suggestions sur la manière d'améliorer le cadre de travail existant.

Un plan des ressources humaines a servi à consolider les résultats et à prévoir la dotation des postes de la nouvelle structure organisationnelle. Pendant ce temps allaient bon train les travaux visant à modifier les méthodes de fonctionnement et à créer des programmes de formation interne dans le secteur des enquêtes à effectuer à la suite des plaintes et du contrôle de la conformité. Il y a eu emprunt de techniques au monde de la vérification (p. ex., pour la détermination de l'étendue des vérifications et le recours aux comités consultatifs) afin d'améliorer les vérifications qu'exige l'article 37 de la Loi en ce qui a trait à son application par les institutions fédérales.

responsabilités. Il devrait en résulter un enrichissement mutuel et un meilleur esprit d'équipe chez les employés. On a rédigé de nouvelles descriptions de poste, au CPVP, ce qui a permis d'établir un relevé des connaissances et des aptitudes requises. Grâce à cet outil, on a pu préciser les cheminement de carrière à l'intérieur et les différences de contenu pour chaque emploi. Les fonctions sont maintenant plus générales, ce qui élargit les tâches des titulaires de postes et en accroît la variété.



# Réorganisation du Commissariat fédéral à la protection de la vie privée

par Ron Wolchuk, Directeur, Opérations de vérification

De mai 1992 à septembre 1993, Ron Wolchuk a été détaché auprès du Commissariat fédéral à la protection de la vie privée où il occupait le poste de directeur de la Division de l'observation et de la recherche. Outre les fonctions habituelles, il y assumait la coordination des modifications prévues à la structure et aux activités de l'organisme.



Bruce Phillips et Ron Wolchuk

« Des changements dans les attitudes, selon les théoriciens, provoquent des changements de comportement. Tout changement dans le comportement d'une personne, notamment si les personnes ainsi touchées sont nombreuses, entraînera des modifications organisationnelles... En réalité, le comportement de chaque individu est fortement façonné par les rôles organisationnels dévolus aux personnes. Le meilleur moyen de modifier un comportement est donc d'insérer les personnes dans un nouveau contexte organisationnel qui exige l'exercice de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités, et l'établissement de nouvelles relations entre ces personnes. »

Michael Beer, Harvard Business Review (1990)

## L'heure du renouveau

À l'autisme de 1992, le Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP) s'est lancé sur une voie qui allait modifier fondamentalement, dans son ensemble, son efficacité actuelle et future. L'objectif était clair : modifier les tâches du personnel du CPVP, son mode de fonctionnement, et maintenir un esprit ouvert au changement de manière à obtenir de meilleurs résultats pour les efforts fournis. Le moment choisi était propice. Cela faisait dix ans qu'était entrée en vigueur la Loi sur la protection des renseignements personnels et qu'avait été mis sur pied le Commissariat. Les facteurs qui ont une incidence sur la vie privée des personnes ont changé au cours de cette période. Le changement rapide de ce qui constitue aujourd'hui et de ce qui constituera demain une menace à la vie privée des

## Nouvelle mission pour le CPVP

personnes, ainsi que la nature même de ces menaces, obligeront le Commissariat à déployer des efforts plus réfléchis, plus concertés. Un vent de renouveau soufflait également dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. Depuis 1989, il y régnait un nouvel esprit de changement dont la figure de proue était le projet Fonction publique 2000, situation qu'est venu récemment renforcer le projet de loi C-26 sur la réforme de la fonction publique. À l'intérieur de ce cadre favorable, le CPVP allait revoir ce qui avait été fait et ce qui pourrait l'être. Le chapitre 5 du Rapport annuel (1992) du vérificateur général traitait de « l'organisation évolutive » dans un cadre étatique, un concept dont la pertinence a été étayée par l'apparition récente de certaines contraintes, notamment la mutation rapide des réalités, les attentes accrues du public, l'alourdissement des charges de travail et les restrictions budgétaires. Le Commissariat à la protection de la vie privée a dû également relever ces défis. Il lui a fallu s'adapter à ces facteurs sur le plan organisationnel et opérationnel et, ainsi, se préparer à l'avenir.

Le Commissariat à la protection de la vie privée était, à l'origine, un organisme de protection des données, chargé de faire enquête sur les plaintes qu'on lui adressait et d'en communiquer les résultats. Le Commissariat s'est tout d'abord structuré de manière à être un ombudsman efficace en ce qui a trait à l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels. On accordait une importance moindre aux autres fonctions comme le contrôle du respect de la Loi par les institutions fédérales, la sensibilisation du public, le travail d'élaboration des politiques et de recherche. Néanmoins, des progrès importants ont été accomplis malgré l'absence d'une orientation bien précise. La première tâche a été de revoir le but et le rôle du Commissariat. Il en est résulté un nouvel énoncé de mission qui présente, entre autres, les objectifs suivants :

- Être un ombudsman efficace, c'est-à-dire voir à ce que tous au Canada jouissent des droits que leur confère la Loi sur la protection des renseignements personnels.
- Être, par mandat du Parlement, un protecteur efficace de la vie privée, c'est-à-dire pouvoir évaluer la mesure dans laquelle le gouvernement respecte les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels.
- Éclairer le Parlement sur les questions relatives à la vie privée par l'intermédiaire des services de recherche et



par l'intermédiaire de la personne ou de l'équipe qui dirige la consultation. D'abord, on poste un questionnaire aux membres du groupe d'experts et on recueille leurs réponses. Ensuite, on résume les réponses reçues et on communique les résultats aux autres membres du groupe d'experts, sans jamais toutefois dévoiler l'identité des membres. À ce moment-là, les membres sont invités à formuler des observations sur les réponses des autres membres et, s'ils le désirent, à modifier leurs propres réponses. Lorsque l'objectif d'une telle consultation est d'en arriver à une estimation quelconque, disons, par exemple, les ventes futures d'un produit donné, on peut, à plusieurs reprises, établir des prévisions et formuler des observations au sujet des réponses des autres membres du groupe jusqu'à ce qu'il en résulte un consensus ou l'établissement d'estimations.

Toutefois, la méthode Delphi peut servir bien plus qu'à établir des prévisions de ventes à long terme. Elle peut également être utile lorsqu'on veut obtenir un échange d'opinions entre experts, et ce, d'une façon contrôlée. C'est l'utilisation qu'en a faite l'équipe responsable de la vérification de Revenu Canada.

L'équipe s'est d'abord concentrée sur le choix des membres du groupe d'experts. Il fallait que tous les membres soient des fiscalistes, mais, à part ce critère, l'équipe voulait la plus grande diversité possible afin de maximiser l'«hybridation» des idées. Le groupe était composé de trois experts de chacune des trois catégories suivantes de fiscalistes : comptables, avocats et économistes. Les membres du groupe ont aussi été choisis de manière à ce que toutes les régions du Canada et, dans le cas des comptables et des avocats, tous leurs clients, grandes et petites entreprises, agriculteurs, particuliers etc. soient représentés.

L'équipe chargée de la vérification de Revenu Canada a ensuite élaboré un questionnaire comprenant 14 questions ouvertes. Par exemple, on a demandé aux répondants quels étaient, selon eux, les défis que l'avenir réserverait à Revenu Canada. Au moment d'élaborer le questionnaire, l'équipe a consulté le responsable du secteur fonctionnel des méthodes d'enquête. Avant d'envoyer le questionnaire à tous les membres du groupe d'experts, on a demandé à un membre de vérifier si les questions étaient claires.

Les membres du groupe ont reçu une somme fixe pour leur participation. Une telle mesure servait à compenser un effort qui, croyait-on, allait être considérable, et à établir une relation dans laquelle l'équipe de vérification pourrait fixer certaines exigences quant à la confidentialité de l'information obtenue et échangée.

Il n'y a eu que deux tours de consultation. On a envoyé le questionnaire aux membres du groupe. Les réponses et leur ont ensuite été envoyées. Les réponses du deuxième tour ont été recueillies et résumées pour les besoins de l'équipe responsable de la vérification de Revenu Canada. Comme il n'était pas nécessaire d'en arriver à un consensus, la consultation a pris fin après la compilation des réponses du deuxième tour.

En général, l'expérience fut un succès. Il y a toutefois eu des problèmes. Les réponses de certains membres du groupe d'experts laissaient supposer qu'ils n'avaient pas vraiment fait d'efforts pour répondre au questionnaire ou pour commenter les réponses des autres. Heureusement, en raison du nombre assez important de membres, des réponses de grande qualité ont pu être recueillies en quantité suffisante. Autre problème, les

membres n'ont pas tous respecté les délais de réponse impartis. Résultat : la consultation a duré beaucoup plus longtemps que prévu. Enfin, comme c'était la première fois que l'équipe faisait l'expérience de cette méthode, elle avait sous-évalué la quantité de travail que représentaient la récapitulation et l'analyse des réponses – spécialement à un moment où l'équipe était plongée dans un autre important projet de vérification de l'optimisation des ressources. Nous, de l'équipe responsable de la vérification de Revenu Canada, encourageons fortement les autres vérificateurs de l'optimisation des ressources à faire l'essai de cette méthode et à présenter à leurs collègues les leçons qu'ils en auront tirées. ♦



# L'utilisation de la méthode Delphi : Stimuler la créativité en vérification

par Jim Ralston

Comment les vérificateurs législatifs peuvent-ils, grâce à leurs travaux, faire une différence, c'est-à-dire améliorer la reddition des comptes, l'efficacité et l'efficacité du gouvernement? Même si beaucoup de facteurs interviennent, le plus crucial demeure peut-être l'habileté du vérificateur législatif à déceler des questions d'importance que l'on peut étudier dans le cadre d'une vérification de l'optimisation des ressources. Le rapport du vérificateur sur ces questions d'importance retiendra l'attention des législateurs, de la presse et du public. Leur étude pourra se traduire par des solutions aux problèmes et par l'amélioration du gouvernement et de la société.

Déceler de bonnes questions à vérifier est le fruit d'un processus de création. Nul doute qu'à un moment donné, il est venu des éclairs de génie créatif à chaque vérificateur. Par contre, il est aussi sûrement arrivé à chacun d'eux d'être en panne d'idées, de marcher sur des sentiers battus, d'être incapable d'examiner une situation sous un nouvel angle, ce qui lui permettrait de trouver une solution à son problème.

Le présent article traite d'une méthode bien connue, la méthode Delphi, que l'on a expérimentée dans le contexte d'une vérification de l'optimisation des ressources afin de renforcer l'esprit créatif.

Au Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), les vérificateurs de l'optimisation des ressources sont, pour la plupart, regroupés en équipes et affectés à l'examen de ministères gouvernementaux particuliers. L'une de ces équipes,

qui relève d'un vérificateur général adjoint, est responsable des vérifications de l'optimisation des ressources du ministère du Revenu national, aussi connu sous le nom de Revenu Canada. Il appartient à Revenu Canada d'appliquer l'impôt sur le revenu, la taxe sur les produits et services, la taxe d'accise et certaines autres taxes relativement moins importantes.

Depuis 1988, le BVG même, bon an mal an, au moins une vérification de l'optimisation des ressources de Revenu Canada et en fait rapport. Ces vérifications ont porté sur chacune des principales formes de taxes et traité de questions d'application de la taxe et de politiques fiscales. La plupart de ces vérifications étaient axées sur les activités d'application de l'impôt sur le revenu telles que le Ministère les a définies dans le *Budget des dépenses* qu'il dépose au Parlement. Il s'agit là d'une méthode servant à délimiter l'étendue d'une vérification de l'optimisation des ressources, qui est souvent utilisée au BVG. Au début de 1992, l'équipe du BVG chargée de la vérification de Revenu Canada s'est intéressée à d'autres façons d'examiner l'application de l'impôt sur le revenu au moment où elle tentait de déterminer quelles questions pourraient faire l'objet de futures vérifications.

Afin de trouver de nouveaux points de vue, les membres de l'équipe ont dû être vigilants et ne pas retomber dans leurs schèmes de pensée habituels. Ce qu'il fallait, c'était du sang neuf, des idées d'autres sources.

La solution est venue en partie des idées inédites qu'ont énoncées de nouveaux membres de l'équipe. L'équipe a ensuite amorcé un vaste programme de consultations avec la direction de Revenu Canada, des fiscalistes professionnels et avec certains membres du public connus pour l'intérêt qu'ils portent aux questions d'impôt sur le revenu. Ces consultations ont produit beaucoup d'information valable, mais l'équipe de vérification responsable de Revenu Canada y a vu deux faiblesses. Premièrement, dans tous les cas, les membres de l'équipe avaient involontairement tendance à diriger et à influencer chaque entrevue de sorte que c'étaient toujours les mêmes questions qui revenaient. Deuxièmement, seuls les membres de l'équipe remettaient en question ou expliquaient les idées qu'exprimaient les personnes interviewées. L'équipe était à la recherche d'une méthode qui favoriserait le dialogue entre des personnes de l'extérieur et qui imiterait sa propre influence. Une telle façon de procéder lui donnerait, croyait-on, de meilleures chances de recueillir des idées vraiment nouvelles.

Après mûre réflexion et maintes recherches, l'équipe responsable de la vérification de Revenu Canada a décidé d'expérimenter la méthode Delphi, méthode très utilisée comme moyen de prévision à long terme. Cette méthode préconise la formation d'un groupe d'experts. Les membres de ce groupe ne se rencontrent jamais et ne connaissent pas l'identité des autres. Toutes les communications se font par écrit,



# Réflexions



Il existe un vieux dicton qui dit à peu près ceci : dans la vie, il n'y a rien de sûr sauf la mort et les impôts. Et on pourrait peut-être y ajouter un autre élément : le changement. En effet, le changement fait maintenant partie du décor, que l'on se tourne vers sa propre organisation ou vers celle des autres.

Le dernier changement — et peut-être le plus important — qu'a connu notre bureau est la modification de la *Loi sur le vérificateur général* qui nous confère le pouvoir de faire rapport au Parlement périodiquement plutôt qu'une fois par année.

Officialisée par l'adoption du projet de loi C-207 le 23 juin, la nouvelle loi nous permet de déposer jusqu'à trois rapports par année, en plus de notre rapport annuel.

À mon avis, il s'agit d'un changement marquant dans l'histoire du Bureau du vérificateur général du Canada et d'un défi pour nos équipes de vérification. Le passage aux rapports périodiques nous donne la possibilité non seulement de répartir la charge de travail plus uniformément sur l'année, mais aussi de produire des observations de vérification plus actuelles et plus pertinentes pour nos clients.

Peu après ma nomination au poste de vérificateur général, j'ai commencé à dire que je voulais voir le Bureau « faire une différence » pour les Canadiens. Mon désir était partagé par beaucoup d'autres personnes au Bureau et il est maintenant articulé dans l'énoncé de vision du BVG. L'article du présent numéro qui porte sur une technique adoptée par l'équipe de vérification de Revenu Canada fournit un exemple concret de la façon dont cette vision peut servir de moteur à une stratégie de vérification.

Dans un autre article, Ron Wolchuk nous donne un aperçu des changements profonds survenus au Commissariat à la protection de la vie privée. Le Commissariat a dû se réorganiser pour faire face aux changements rapides dans le domaine de la technologie de l'information qui auraient pu menacer son mandat de protection de la vie privée. Cette organisation évolutive a dû trouver des moyens de remplir son mandat avec plus d'efficacité à un moment où les attentes du public croissent, où la charge de travail s'alourdit et où les ressources s'amenuisent.

Cette année, nous avons beaucoup de discussions intéressantes avec le nouveau Comité des comptes publics. Comme ses membres appartiennent à deux nouvelles formations politiques et que le Parti réformiste a fait de la réduction du déficit le fer de lance de sa campagne électorale de l'automne dernier, les audiences sont intéressantes et stimulantes.

Nos exposés devant le Comité des comptes publics sur la vérification de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), laquelle s'est déroulée en 1993, ont fait ressortir le besoin d'un examen plus rigoureux et d'une gestion améliorée des nombreux projets d'aide

étrangère par la mesure et le compte rendu systématiques des activités et des résultats des programmes. Enfin, un autre article rédigé par les directeurs principaux Vinod Sahgal et Esther Stern, chargés de la vérification des Affaires étrangères, met en relief les avantages des vérifications simultanées de l'aide économique aux pays en développement. Les auteurs expliquent comment une collaboration accrue des Institutions supérieures de contrôle (ISC) rehaussera nos efforts pour garantir que les fonds contribuent bel et bien à l'atteinte de l'objectif du Canada, le développement durable. Cette collaboration exige un changement drastique du mode de planification des ISC tant des pays donateurs que des pays bénéficiaires. Malgré tous ces changements, une chose demeure : mes bons sentiments et mes bonnes pensées envers tous les employés du Bureau. Au fur et à mesure que l'année s'écoule, je souhaite que s'améliorent les situations économiques nationale et mondiale et je vous offre mes meilleurs vœux. ♦

*L. Denis Desautels, FCA*

L. Denis Desautels, FCA



# Table des matières

|    |   |
|----|---|
| 1  | <b>Réflexions</b><br>Le vérificateur général réfléchit sur la nature permanente du changement, passe en revue les articles du présent numéro et analyse la façon dont le changement modifie les thèmes ou les événements décrits.   |
| 2  | <b>L'utilisation de la méthode Delphi : Stimuler la créativité en vérification</b><br>Jim Ralston, l'ancien directeur principal du Perfectionnement, décrit comment une méthode originale appliquée à la vérification de l'optimisation des ressources a été élaborée dans le cadre d'un projet-pilote pour ensuite être adoptée par l'équipe responsable de la vérification de Revenu national.  |
| 4  | <b>Réorganisation du Commissariat fédéral à la protection de la vie privée</b><br>Ron Wolchuk, directeur aux Opérations de vérification, jette un coup d'oeil sur la façon dont le Commissariat à la protection de la vie privée a réussi à se réorganiser pour relever les défis des années quatre-vingt-dix. Survol d'une « organisation évolutive ».   |
| 7  | <b>Le rendement des organisations internationales : les vérificateurs législatifs peuvent-ils faire une différence ?</b><br>Les directeurs principaux responsables des Affaires étrangères, Vinod Sahgal et Esther Stern, examinent sous tous les angles le concept de la vérification simultanée dans le contexte de l'adhésion du Canada aux organisations internationales.   |
| 11 | <b>Rencontre entre la Justice et la vérification : Le vérificateur général effectue la première vérification de l'optimisation des ressources du ministère de la Justice</b><br>Dans une entrevue avec Ann Wesch, ancienne rédactrice en chef, et Janet Jones, directrice au sein de l'équipe chargée de la vérification de la Justice, les vérificateurs du BVG et les représentants de ce ministère relaient leur grande collaboration au cours des travaux et soulignent les changements apportés à la suite de nos recommandations. |
| 14 | <b>Réaction des médias au Rapport annuel</b><br>Frances Smith évalue la réaction des journalistes, d'un océan à l'autre, au Rapport de 1993.  |
| 17 | <b>Discours et présentations</b><br>Une liste des discours et des présentations qu'ont données le vérificateur général ou ses représentants en 1993.  |

Opinions

Vérificateur général adjoint  
Michael McLaughlin  
Rédactrice en chef  
Ann Wesch  
Rédactrices adjointes  
Christine La Salle  
Hiadini Wilson  
Photographe  
Ann Wesch  
Publications et conception  
graphique  
Christina Daly-Cross  
Sophie Dubé  
Linda Gaspar-Barton  
Brian Perkins  
Kvonne Pratt  
Coordonnatrice de la production  
Diane Spratt  
Adjointe à la production  
Lynda Sayer  
Traduction  
Thérèse Dion-Renaud  
Louise Gagnon  
Christine La Salle  
Michelle Thiney  
Conseillers à la rédaction  
Constance de Champlain  
Gerry Desormeaux  
Michael McLaughlin  
Imprimeur  
M.O.M. Printing

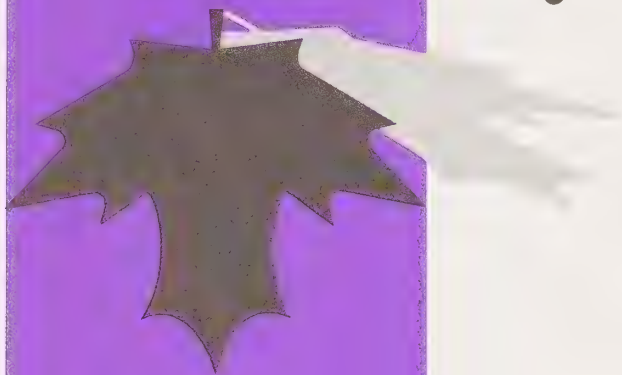
Opinions est publiée par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de diffusion à :

Opinions, arrêt 11-18A  
Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks, tour Ouest  
Ottawa, (Ontario)  
K1A 0G6  
ISSN 0822-1014 Vol. 12 N° 1



Bureau du vérificateur général du Canada  
Vol. 12 No 1 1994

# Opinions



CAI  
AG,  
-O G3



# Opinions

Office of the Auditor General of Canada  
Vol. 12 No. 2 1994



## Opinions

### Assistant Auditor General

Michael McLaughlin

### Editor

Hladini Wilson

### Associate Editors

Linda Kirk

Christine La Salle

### Graphic Design

Sophie Dubé

### Production Co-ordinator

Diane Spratt

### Production Assistants

Joanne Guillemette

Lynda Sayer

### Translators

Thérèse Dion-Renaud

Louiselle Gagnon

Christine La Salle

Michelle Thiney

### Editorial Advisors

Constance de Champlain

Gerry Desormeaux

Michael McLaughlin

### Printer

M.O.M. Printing

*Opinions is published by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes for mailing labels to:*

**Opinions, Stop 11-18A**

Office of the Auditor General  
of Canada

240 Sparks Street, West Tower  
Ottawa, Ontario  
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 12 No. 2

# Table of Contents

## Reflections

Auditor General Denis Desautels reflects on the articles in this issue.

1

## *Bill C-207: Unexpected Finale to 14-Year Crusade*

2

Parliamentary Principal Mark Hill reveals the story behind the unexpected passage on 23 June 1994 of Private Member's Bill C-207, an amendment to the *Auditor General Act* that allows the Office to provide periodic reports to the House of Commons.

## *Client Orientation at the OAG: Transition Material Is Added to Our Product Inventory*

7

Planning Principal Tom Hopwood and Research Assistant Frances Smith describe the production and impact of the OAG Transition Material presented to Canada's newly elected Parliament.

## *A Process of Change and Renewal*

11

Continuous Improvement Initiative Principal John Hutchinson, Co-ordinator Joanne Guillemette and former *Opinions* editor Ann Wesch trace the development of the Office's Strategic Framework of action to meet the challenge of continuing internal and external change.

## *Harmonizing Control and Accountability with Empowerment and Innovation*

14

In this article, first published in the January 1994 issue of the *International Journal of Public Accounting*, Deputy Auditor General Larry Meyers and Director Jamie Hood discuss how organizations can remain relevant and effective in our constantly evolving environment.

## *Auditing Development Co-operation: New Perspectives*

18

Foreign Operations Principal Vinod Sahgal presents views on the audit and management of development assistance programs discussed by panelists during an international conference on financial management and accountability in the public sector.

## *Going Global: Seminar on Best Practices in Development Assistance Audits*

20

Foreign Operations Principals Esther Stern and Vinod Sahgal and Director Raj Dayal summarize issues presented at an IDI/ASOSAI seminar examining development assistance audit from the perspective of both donors and recipients.

## *Book Review*

23

A look at *Environmental Accounting for the Sustainable Corporation: Strategies and Techniques*, written by Health Principal Daniel Blake Rubenstein.

## *Speeches and Presentations*

24

A list of speeches and presentations given by the Auditor General or his representatives.



# Reflections



Some people called it luck, others considered it a miracle; most of us viewed it as the result of unusual circumstances combined with the determined efforts of a few individuals. But after reading Mark Hill's article in this issue of *Opinions*, everyone will have to agree that the passage of Bill C-207 happened against all procedural odds. In presenting the history of the new legislation, this article reveals the tenuous journey of Private Members' bills through Canada's parliamentary process. The outcome in this case — periodic reporting — gives our Office an opportunity to better serve the House of Commons through a more timely review of important issues.

Periodic reporting is just one of many changes in audit operations that will be implemented in the next few years. In fact, finding new and better ways to reach out to our client, Parliament, has become a prime focus of our Office.

"Reaching out" took on a particular urgency when the 1993 election brought Canadians a new government. Recognizing the plight of a fledgling Parliament, the Office responded by compiling, within a few weeks, Transition Material summarizing significant issues of continuing interest that had been raised in previous reports.

The article "Client Orientation at the OAG: Transition Material Is Added to Our Product Inventory" chronicles the creation and dissemination of these transition documents, which not only furnished timely information to new members and committees of the House, but also acquainted them with the valuable role that our Office plays in promoting accountability and effectiveness in government operations.

The third article, "A Process of Change and Renewal", outlines the development of the Office's Strategic Framework, our action plan for implementing the principles embodied in our vision and mission statements. The article describes the six key capabilities that translate the Framework into audit guidelines allowing for continuous improvement in an environment of ongoing change.

An in-depth look at how management can respond positively to this changing environment is provided in "Harmonizing Control and Accountability with

Empowerment and Innovation". As the title suggests, organizations must learn to balance elements at opposite ends of the management spectrum to achieve optimum performance and results in today's rapidly evolving business world.

Our Foreign Operations team takes the concepts of accountability and innovation further afield in two articles on new approaches to audit and management of development assistance programs. "Auditing Development Co-operation: New Perspectives" presents the views of expert panelists at an international conference on financial management and accountability in the public sector. "Going Global: Seminar on Best Practices in Development Assistance Audits" looks at best practices in development assistance auditing as discussed at a recent IDI/ASOSAI seminar. ♦

A stylized, handwritten signature of L. Denis Desautels in dark ink.

L. Denis Desautels, FCA

# Bill C-207: Unexpected Finale to 14-Year Crusade

by Mark Hill



John Evans Photography

*Jean-Robert Gauthier, Liberal Member for Ottawa-Vanier and Chairman of the Foreign Affairs and International Trade Committee, sponsored Bill C-207.*

Private Member's Bill C-207, an *Act to Amend the Auditor General Act* (Reporting), received Royal Assent on 23 June 1994. This amendment will allow the Auditor General to report his audits more than once per year; in effect, to report periodically to the House of Commons.

The successful passage of this Bill was unexpected for two reasons. First, the Bill was sponsored by an individual Member of Parliament, Jean-Robert Gauthier (Ottawa-Vanier), not the government of the day. This type of bill, known as a Private Member's bill, rarely succeeds in becoming legislation. During the entire 34th Parliament (1988 to 1993), just 24 of the 413 Private Members' bills introduced were passed into law. Secondly, for the past 10 years or more, every one of the several legislative attempts to introduce periodic reporting for the Auditor General has failed to gain the support of the government. This time around, the principles of Bill C-207 got solid support from the new Liberal government.

In this article, the movement of Bill C-207 through the legislative process is examined. As well, some of the ramifications of this most significant change for the Office are considered. To conclude, the article speculates on how the Bill may lead to some benefits for the Office's client, Parliament, and for the Canadian taxpayer.

---

## Periodic Reporting: the Need

---

The need for a more timely and effective system of delivering audit results to parliamentarians was recognized early in the history of the present *Auditor General Act* (enacted in 1977). In November 1979, members of the Standing Committee on Public Accounts (the Standing Committee of the House to which the Auditor General's Reports are automatically and permanently referred) observed that the Reports were reaching the Committee too long after a problem was identified. On 18 July 1980, the Committee recommended to the House that "the Auditor General use more often his power to make special reports so that your Committee is able more often to examine current issues." The desire for more timely reporting continued with successive Public Accounts Committees (PAC) through the 1980s and into the 1990s.

One particularly poignant incident related to this situation involved the Auditor General's findings on the management of the Scientific Research Tax Credit (SRTC) program in his 1984 Report. Misuse of this program eventually led to losses in tax revenues of well over \$1 billion. During hearings before the PAC in

1985, the Committee became aware that the Office had known of the developing problem with the SRTC in the spring of 1984, several months before the Report was tabled. Committee members strongly expressed the view that, had the Office been able to report as audits were completed rather than wait for the annual Report, the Committee would have been in a better position to act quickly and perhaps reduce losses. As well, members were critical of the Office for not using section 8 of the *Auditor General Act*, which provides for issuing a special report.

It should be noted that section 8 allows the Auditor General to issue a special report to the House on matters of "pressing importance and urgency." While the use of this section has been contemplated in several cases by three successive Auditors General, no case has been found to meet these two requirements. In the case of the SRTC, the Auditor General informed the Committee that he had brought his concerns to the attention of the appropriate government officials as soon as he became aware of the facts. Several years later, one of the government officials involved noted that he had never seen any government program shut down as quickly as the SRTC.

In addition to the timeliness factor, the sheer volume of information presented to Parliament in a Report of the Auditor General creates an enormous challenge. For instance, the 1993 Report contained 26 chapters, set out in just over 700 pages, which could be separated into about 60 segments relating to the subjects of parliamentary committee hearings. In addition to Parliament's

task of receiving, digesting and acting on this large body of information, many government officials and their ministers become preoccupied with reviewing the matters set out in the Report and then developing a formal response during the summer and early fall months. Preceding these efforts are the several months of intensive work by the staff of the Auditor General to prepare, finalize and publish the Report. And finally, the media and the Canadian public must digest and respond to this massive amount of information. The concern that important messages were being snowed under by the sheer mass of information and overshadowed by

concentration on “horror stories” was not unfounded.

Canada has been recognized as a leader in the field of legislative auditing for some years. Therefore, in order to keep pace with worldwide developments, in particular the increasing prevalence of some form of periodic reporting of legislative audit results, Canada also had to consider moving in this direction. Within Canada, both Saskatchewan and British Columbia now receive several reports a year from their provincial auditor. Many other modern democracies have also adopted some form of periodic

reporting, including the United States, the United Kingdom, Australia and others.

Exhibit 1 sets out the chronology of the more significant parliamentary actions to obtain periodic reporting. Among other things, it shows five Private Members’ bills on the subject (C-207 was the sixth) and four committee reports (three House, one Senate) recommending that the Auditor General be allowed to report more frequently. None of these actions received support from the government. And, when Bill C-207 was tabled, it was greeted by a sense of “Here we go again”.

## EXHIBIT 1

### Chronology of Significant Parliamentary Activities in Regard to Periodic Reporting, 1979 to 1994

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>November 1979</b>     | Public Accounts Committee (PAC) member questions Auditor General James J. Macdonnell on lack of timeliness of reports and asks why section 8 of the <i>Auditor General (AG) Act</i> is not used more often. |
| <b>18 July 1980</b>      | First report of PAC recommends that “the Auditor General use more often his power to make special reports so that your committee is able more often to examine current issues”.                             |
| <b>8 December 1981</b>   | Hon. Walter Baker rises on a point of order to request amendment to <i>AG Act</i> to permit periodic reporting.   |
| <b>13 June 1984</b>      | Fifth report to the House by PAC recommends amendments to <i>AG Act</i> , including periodic reporting.   |
| <b>11 December 1984</b>  | Aideen Nicholson, Chairman of PAC, requests legislation to amend <i>AG Act</i> , during Question Period.  |
| <b>17 December 1984</b>  | Letter from Auditor General Ken Dye to Doug Lewis, Parliamentary Secretary to the President of the Treasury Board, re reasons for amending <i>AG Act</i> .  |
| <b>4 March 1985</b>      | PAC Chair Aideen Nicholson again requests answer from government re amending legislation.   |
| <b>3 October 1985</b>    | <b>Bill C-250</b> (Private Member’s Bill by Stan Hovdebo to amend <i>AG Act</i> to provide for periodic reporting) receives first reading.  |
| <b>21 October 1985</b>   | Bill C-250 is introduced for second reading, referred to legislative committee, talked out and dropped from Order Paper.  |
| <b>28 May 1986</b>       | Twelfth report of the PAC requests government response on amendment to legislation.   |
| <b>24 September 1986</b> | Government responds to 12th PAC report, indicating decision to wait for research to be completed before proceeding with periodic reporting.   |
| <b>22 June 1987</b>      | <b>Bill C-262</b> (Private Member’s Bill by Stan Hovdebo to amend <i>AG Act</i> to provide for periodic reporting) receives first reading.  |
| <b>19 October 1987</b>   | Bill C-262 is debated at second reading, talked out and dropped from Order Paper.   |
| <b>15 March 1988</b>     | Eighteenth Report of the Standing Senate Committee on National Finance indicates that periodic reporting could make value-for-money reporting more timely.  |
| <b>30 March 1988</b>     | <b>Bill C-288</b> (Private Member’s Bill by Stan Hovdebo to amend <i>AG Act</i> to provide for periodic reporting) receives first reading.  |
| <b>18 July 1988</b>      | Bill C-288 is debated at second reading, talked out and dropped from Order Paper.   |
| <b>12 April 1989</b>     | <b>Bill C-228</b> (Private Member’s Bill by Stan Hovdebo to amend <i>AG Act</i> to provide for periodic reporting) receives first reading.  |
| <b>12 May 1991</b>       | Bill C-228 dies on the Order Paper at prorogation.  |
| <b>27 April 1992</b>     | <b>Bill C-344</b> (Private Member’s Bill by Jean-Robert Gauthier to amend <i>AG Act</i> to provide for periodic reporting) receives first reading.  |
| <b>8 September 1993</b>  | Bill C-344 dies when the election is called and Parliament dissolves.   |
| <b>11 February 1994</b>  | <b>Bill C-207</b> (Private Member’s Bill by Jean-Robert Gauthier to amend <i>AG Act</i> to provide for periodic reporting) receives first reading.  |
| <b>23 June 1994</b>      | Bill C-207 receives Royal Assent.   |



## The Vagaries of Private Members' Business

Bill C-207 was a Private Member's bill. Private Members' Business is a legislative process that exists to permit any member of Parliament to present a legislative proposal for consideration by the House. Private Members' Business has much less time allocated to it than government business. The scheduling of individual items can be erratic and complex, since many Private Members' bills and motions must compete for relatively scarce House time.

A Private Member's bill must pass through the same legislative process in the Commons as a government bill — two readings, consideration by a committee, and one final reading. Because the House can allocate only a limited amount of time (five hours per week) to the consideration of Private Members' Business, a lottery process is used to select those bills that will receive consideration by the House. Once a Private Member's bill is selected for further consideration, it must have the support of a majority of members, including those from the government side of the House, at each step of the process in order to move on to the next phase. The bill is also open for amendment at all of these steps except first reading. Once through the House, the bill goes through the same steps in the Senate, along with the possibility of amendment, before Royal Assent is given. While government bills

usually enjoy the support of the government majority from the moment they are tabled, a Private Member's bill must gain the support of a majority of members of the House, including government members. This is the reason that most such bills fail and the success of Bill C-207 was so unexpected.

Once Bill C-207 had been tabled and read the first time, it was placed in a "hopper" along with about 50 to 60 other Private Members' bills awaiting consideration. (Note: Motions tabled by individual members go through a similar and parallel process to Private Members' bills. They share the House time allocated to Private Members' Business with Private Members' bills). Every few weeks a small number of bills are drawn at random from the "hopper" and placed on a list of matters for consideration during the daily Private Members' Business hour. Bills selected for further consideration are then reviewed by the Standing Committee on Procedure and House Affairs and designated as votable or non-votable. Votable bills are allocated more debate time and must be voted upon at the conclusion of debate; non-votable bills simply expire at the end of one hour of debate without being voted upon. Several of the earlier periodic reporting bills were "talked out". (Note: Under previous procedural rules, bills that were still under debate at the expiry of the time allocated to their consideration were said to be "talked out" and to "die". They were removed from the Order Paper, without a vote, and were not

eligible for further consideration by the House in the same session. The party that did not wish to see a particular bill succeed had only to muster enough debaters to keep talking about the bill for the time assigned to ensure that it did not progress.)

Once the bill has been drawn, it is scheduled for second-reading debate and referral to committee. Second reading involves a vote by the House, in effect giving approval in principle to the bill.

Consideration by committee involves clause-by-clause review of the bill and may also involve amendments of a technical nature; the principle of the bill, however, cannot be changed by the committee. The bill is debated again in the House when it is reported back by the committee (called report stage) and voted on again. Finally, it is given third reading and voted on yet again.

Second reading of Bill C-207 took place in two sittings, 25 March and 3 May 1994. The Auditor General and the Bill's sponsor, MP Jean-Robert Gauthier, were the principal witnesses. The Bill was referred to the Standing Committee on Public Accounts, which considered it during two meetings held on 25 and 31 May 1994. It was also during these two meetings that all the amendments were made to the Bill (see Exhibit 2). Private Members' bills that are not voted down during second reading in the House are usually dispatched during

### EXHIBIT 2

#### Changes to Bill C-207 during Legislative Process

| PROVISION                           | AS TABLED                                | AS AMENDED<br>IN COMMITTEE                         |
|-------------------------------------|--|--|
| <i>Number of additional Reports</i> | Unlimited                                | Up to three  |
| <i>Notice</i>                       | No requirement                           | Notice to Speaker within 30 days                   |
| <i>Tabling of Report</i>            | Forthwith or first day of new sitting    | Forthwith or within the first 15 days of a sitting |
| <i>Timing of Report</i>             | On completion of audit work (permissive) | Not specified                                      |

the Committee review process. When Bill C-207 emerged from its examination by the Public Accounts Committee substantially intact, observers from the Office of the Auditor General finally began to think that it had a real chance of making it into law.

The Bill passed report stage and third reading and was referred by the House to the Senate on 14 June 1994. Consideration by the Senate involved steps similar to those in the House, with the Senate Committee on National Finance serving as the review committee. The Auditor General and Jean-Robert Gauthier appeared before the Committee in mid-June to explain the Bill and to answer questions. The Bill was passed through all stages without difficulty and received Royal Assent on 23 June 1994.

---

## The Metamorphosis of Bill C-207

---

Bill C-207 was tabled and given first reading on 11 February 1994. The Bill's sponsor, Jean-Robert Gauthier, Liberal MP for the riding of Ottawa-Vanier, had been Chairman of the Public Accounts Committee from 1991 to 1993. Mr. Gauthier had led an active, innovative and productive PAC during his tenure as Chair. He also had first-hand acquaintance with the issues addressed by his Bill. As one of the most senior serving members of the House, he was in a position to provide the political savvy needed to steer the Bill to a successful conclusion. And, given the commitment of the then new Liberal government to openness and transparency in government, this seemed the appropriate time for Bill C-207, if periodic reporting was ever to be a reality.

At second reading debate, the Bill received solid support from members of both opposition parties while mild concerns were expressed by government members. These concerns included the financial impact of producing several reports a year, lack of congruence with the

Public Accounts of Canada, the possibility of increased workload on ministers and bureaucrats and the potential for embroiling the Auditor General in partisan politics. Despite these concerns, the Bill received the support of a majority and was referred to the Public Accounts Committee for detailed consideration.

All of the changes made to Bill C-207 were made in the process of the PAC's clause-by-clause examination of the Bill in two hearings on 26 and 31 May.

During those hearings, the government position was presented by Ms. Marlene Catterall, Liberal Member for Ottawa West and Parliamentary Secretary to the President of Treasury Board. Exhibit 2 compares the initial provisions of Bill C-207 as tabled by Mr. Gauthier and the provisions of the Bill as amended by the PAC and ultimately passed by the House.

Perhaps the most notable amendment was to the number of additional reports provided for in the Bill. The original provision contained no limitations and left to the Auditor General the decision as to how many additional reports might be presented to Parliament in a year. However, the government members presented the view that it would be wiser to limit the number of additional reports to three per year in order to contain costs, to minimize the potential for distraction from the important messages contained in the Auditor General's annual Report, and to minimize the potential for the Office to get involved in partisan debate (by tabling reports while issues are under active political debate). On the other hand, members of the Bloc Québécois argued for a fixed schedule of tabling additional reports on the basis that advance knowledge of tabling dates would further remove the Auditor General from the politics of the day. Before the Committee, the Auditor General expressed the view that, given the nature of the parliamentary calendar, three reports plus the annual Report would be

adequate opportunity to present issues in a timely manner. And for any case that might be of a truly pressing and urgent nature, there would still be the possibility of using section 8 of the *Auditor General Act*, which provides for the tabling of a special report in such circumstances. He also expressed the view that he would prefer some flexibility in deciding whether and when to table a report rather than be tied to a fixed schedule of quarterly reports. Cases were noted where the House had not sat for several months (the 1993 election being one recent example) and where members of the House would not be available to receive and act on a report. The Committee decision was to provide for up to three additional reports.

The requirement of giving 30 days notice of intent to table an additional report was introduced by the government and accepted by the Committee as a way to keep the Auditor General out of the politics of the day. A system of advance notice has been used by Statistics Canada for a number of years on the basis that declaring an intent in advance reduces the chances of being charged, even by implication, with tabling information in order to feed a debate. The Auditor General indicated his agreement with this rationale.

The Bill, as amended, was reported back to the House by the Committee on 6 June. It was debated at report stage, given third reading and sent to the Senate on 14 June.

---

## Conclusion

---

Bill C-207 is small physically — barely two pages in length with three clauses. But its impact, directly on the Office of the Auditor General and, in a more diffuse way, on government expenditures, will reach well beyond the small space it occupies in the Revised Statutes of Canada.

For its part, the OAG will now be in a position to provide more timely and relevant information to Parliament



and to produce it in a more rational way than was possible with a volume of 700-plus pages. But this will require some rethinking of how the Office plans, schedules, carries out and reports its work — probably on a scale not seen since the introduction of the present *Auditor General Act* in 1977.

And Parliament will be in a better position to exercise its responsibilities for the oversight of public expenditure. In possession of more timely information about the management of taxpayer dollars, it will be able to act sooner, where necessary, with potentially greater savings. Similarly, government will be in a position to respond more quickly to emerging audit findings and, where appropriate, be recognized for doing so in the Auditors General's annual Report.

This leaves the question: Why did the current government support Bill C-207 at this time when past governments have steadfastly rejected any move toward periodic reporting by the Auditor General? In my opinion, the answer lies in two areas.

First, the Bill's sponsor, Mr. Gauthier, quoted the Liberal Party's election platform document, the "Red Book", at the start of the first PAC hearing: "The most important asset of government is the confidence it enjoys of the citizens to whom it is accountable. If government is to play a positive role in society, as it must, honesty and integrity in our political institutions must be restored.... Open government will be the watchword of the Liberal government." It is apparent that the current government has taken this to heart. Second, in her opening remarks to the PAC, Ms. Catterall addressed some of the reservations that were expressed by government

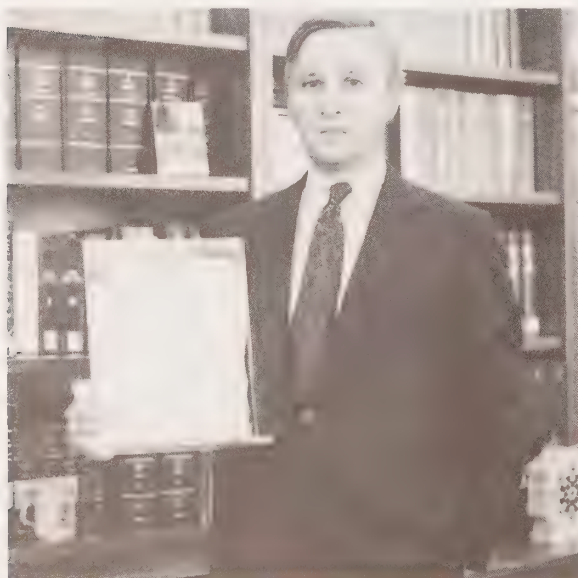
members in the second-reading debate. She said:

"We are not writing legislation only for this Auditor General or for this Parliament but for future Parliaments and for future Auditors General. Not all of them may be as nice as our current one."

In a small way, this was some indication of the confidence the government of the day has in the current Auditor General. They are aware of his view that more is gained through co-operation and support than through confrontation. This stance was further supported by the Auditor General's willingness, expressed before both the House and the Senate Committees, to consult with parliamentarians on the timing of any additional reports.

The Office is planning tentatively for its first additional report in May of 1995. ♦

*Mark Hill, Parliamentary Liaison Principal and author of this article (right), and Assistant Auditor General Richard Fadden (below) received awards from Auditor General for their work in regard to the passage of Bill C-207.*





# Client Orientation at the OAG

## Transition Material Is Added to our Product Inventory

by Tom Hopwood and Frances Smith



*Denis Desautels talks about the impact of the Transition Material: "One more example to show that our Office is indeed innovative, and responsive to the needs of parliamentarians. It has also proven to be a worthwhile effort in more ways than we had anticipated."*

*In February 1994, for the first time, the Office of the Auditor General presented "Transition Material" to a new Parliament. The material was intended to help the committees of the House gain an appreciation of the work we had done to date, by providing them with concise summaries of the matters of significance and continuing interest that the Office had reported to the previous Parliament. The material was well received and seems to have reinforced the interest of the House committees in the work that we do.*

---

### Auditors and Their Clients Are Adjusting to a Rapidly Changing Landscape

---

The world is going through a period where all facets of life are constantly and rapidly changing. The Canadian public sector, driven by burgeoning national debts and deficits, is considering dramatic reforms in the size and nature of government. Meanwhile, Parliament is having to deal with a vast array of new policies, reviews and legislation, and the time available to deal with each new area of concern is diminishing.

In the private sector, even the corporate giants have stumbled under the weight of expanding competition. A new breed of adaptable, client-oriented firms is emerging, and many of them — especially in the high-technology sector — compete aggressively to be the ones to reach their market first.

Similar pressures are steering the Office of the Auditor General in the same direction, toward greater client orientation and adaptability.

In the past, legislative auditors typically did not need to worry about their markets. Our work was characterized as being largely supply-driven, rather than demand-driven. Finding better ways to serve our client was not a top priority; it was considered simply a natural result of our work.

Now, budget reductions are affecting all aspects of government, and the role of parliamentary committees has been strengthened to ensure program effectiveness and fiscal prudence. As the committees flex their muscles in this new environment, they are becoming more demanding in their quest for information. This is pushing us, as auditors, to become more responsive, to give committees the information they need and to make sure that they understand it.

There are many examples of efforts that the Office has made in the past to reach out to our client — Parliament — and other stakeholders through such means as videos, CD ROMs, symposiums, informal advice to departments, presentations and appearances before committee hearings. The Transition Material that we produced early this year is another vehicle through which we are reaching out to our client.

---

### What Is the Transition Material ?

---

Try to remember your own first week or month in a new job. You probably felt a little overwhelmed as you tried to understand what was expected of you and how you could have an impact. Imagine, then, the challenges that must have faced the members of the 35th Parliament, most of whom had not been elected before to the House of Commons.

Over the life of the previous Parliament, the Office of the Auditor General had raised many important issues, many of which had not been resolved. We had

established a constructive relationship with some of the committees of the House and we wanted to maintain, to the extent possible, the momentum we had generated. To help this happen, we decided to give all the House committees a status report on the significant, outstanding issues that we had raised.

We were aware of a precedent in this area. The United States General Accounting Office had prepared “Transition Series” for its new administrations in 1988 and again in 1992. These were well received.

Our Transition Material had to meet a number of stiff criteria. First, we knew that the members of the committees would be inundated with information, and that if our material was going to be read it had to give a concise, easily read and high-level view of current, significant issues. Second, it had to reach as many committee members as possible at the same time. Third, to be useful to them in planning their work, we had to make it available early in the life of each new committee. Finally, it had to meet our own high standards for accuracy and quality.

The material was not meant to be a “Report” of the Auditor General; it was presented in the form of personal letters — with relevant transition documents attached — from the Auditor General to the Chairs of the various committees. Copies were provided for all committee members.

We hoped that the material would help to establish a strong link between the new parliamentary committees and our Office staff. It was, in fact, part of a broader communications strategy, responding to the fact that auditors, and government as a whole, must become more businesslike.

After discussions within the Office and externally, and market pretesting with some committee staff, we decided to go ahead with the material.

---

## The Challenges of Developing a New Product

---

This product was new for the Office, and, predictably, views on it ranged from considerable enthusiasm to controlled scepticism.

It was probably the worst possible time for us to attempt to bring a new product on line. The election coincided with our own annual Report production cycle, and this meant that our audit teams, editors, graphic artists and translators were already stretched to the limit. Also, since the government had just been reorganized, and further changes were possible after the election, the chapters from past Reports would have to be split into pieces that would apply to parts of several new departments. Parliament, our client, had been dissolved, so we did not have access to members to find out what they would like to see in this product. We knew, as well,

that the committees of the House would have to be restructured to align with the departmental changes.

Scheduling was another difficult issue for us. Once we decided to proceed with the Transition Material, we had to set deadlines for writing, editing and translating the individual documents. Unfortunately, we did not know when the election would be called and, after the election, when the committees would be organized. For most of the production time, we were never really certain whether we had to get the product out in a few weeks, a month, or (we hoped) several months. We did know, however, that with our usual production approach it would be virtually impossible to meet the shortest deadline.

Consequently, we delegated as much responsibility as possible for individual documents to the people writing them. The authors decided whether or not various issues were to be reported, dealt with the appropriate government officials, and worked hard to ensure the quality of the final text. Flexibility was an important ingredient in this process, for external factors beyond our control could change at a moment’s notice. The usual multiple levels of formal reviews and approvals were abandoned; instead, authors had to make sure that they consulted the appropriate people. One could say that we adopted the approach of “courage, trust and letting go” advocated by Herman R. van Gunsteren in *The Quest for Control: A critique of the rational-central-rule approach in public affairs* (John Wiley & Sons, 1976).

---

## Lack of Time Is an Amazing Motivator

---

Getting the product out was rather like an adventure — a race against time.

Our first step was to obtain client feedback on the idea of Transition Material. We met with committee clerks for their input, and they provided us with many wonderful ideas about how to make the documents useful to members of the House.

The second step was to simplify the production process by developing a template for the various documents. We set up a model transition document for one entity and submitted it to senior management to examine and comment on.

We obtained the perspective of the affected government departments by giving the model document to a number of deputy ministers to review. This resulted in excellent suggestions that improved the material further. By mid-August, we were able to give the model to all the teams to use as a guide in preparing the individual documents.

The date of the federal election was uncertain until 8 September, when it was set for 25 October. If there was a change in government, Parliament would possibly be summoned immediately, and committees might be organized as early as mid-December. Unfortunately, with



all the other demands placed on teams, we knew that it would be virtually impossible to produce the material by that date.

The election did indeed result in a change of government, but the Liberals decided to wait until after Christmas to summon Parliament. Then we had another break! We found out that tabling of the Auditor General's 1993 Report had been delayed until the New Year. This freed up, to some extent, the people involved in Report production and allowed them to divert their attention to the Transition Material.

By then we were positioned to deliver a quality product, but a few of the documents were straggling behind the others. As it turned out, the committees that were to receive these documents were the last ones to organize, and this gave us the time needed to apply the final touches.

Throughout the process, collaboration and co-operation between the people involved were at a high level. Authors, functional reviewers, Parliamentary Liaison and report production staff — editors, translators and printers — worked together and met often to address problems as they developed.

In the end, we hit our planned delivery “window” within one week of the striking of committees — in every case!

---

## The Product

---

The Transition Material consists of 36 documents, each one being from 6 to 45 pages long and reporting from 1 to 11 significant issues. The documents are printed in large type, with plenty of white space, using a simple layout designed to aid readability. Every document is cross-referenced to the others, where appropriate. Twenty-one of the documents address federal departments or agencies, and 15 deal with functional areas, such as program evaluation or human resource management. The documents are grouped according to the structure of the new government and House committees.

The material deals with many long-standing, intractable problems in a strong blend of systems-oriented and results-oriented concerns. Value-for-money issues referred to in the documents amount, in total, to billions of dollars.

Management areas that are identified for improvement encompass the full range, including:

- high-end concerns about the adequacy of legislation and strategic planning instruments;
- organizational areas, including the definition of roles and responsibilities and the need for better co-ordination among levels of government and, within the federal government, among departments;
- the management of inputs, including human resources, major capital projects, information

security, financial controls, management information systems and regulations;

- the outputs of departmental operations, such as results achieved, economy and efficiency, and compliance with authorities; and
- accountability requirements, including performance measurement, internal audit, program evaluation and information for Parliament.

The most frequent management areas of concern relate to unsatisfactory evaluations of the effectiveness of large-expenditure federal programs, inadequate compliance with government policies and regulations, and a lack of sound financial management and control.

The documents that pertain to their areas of interest were sent to the chairpersons of the House committees, the vice chairs, the committee clerks, all committee members and the ministers and deputy ministers of affected departments. The members of the Public Accounts Committee received all the material, and the Standing Committee on Government Operations was provided with material relating to functional areas of responsibility.

---

## Was It Worth the Effort ?

---

The immediate response to the documents from members of Parliament was very good. The Speaker of the House of Commons praised our initiative and effort in putting together the Transition Material and acknowledged the usefulness of this new service for parliamentarians.

The Auditor General, in his year-end memo to staff, commented that “increasing the Office’s external focus, to make our work more timely and relevant to those we serve... is one of the major themes in our Strategic Framework....Our transition documents were a particularly useful communications vehicle. This material stimulated much interest among Parliament’s new standing committees.”

This year, there have been a record number of appearances by OAG officials at committee hearings other than the Public Accounts Committee, possibly due to the material brought forward in the transition documents, which were frequently referred to by the committees. The documents were used in other areas, as well, such as in the current federal Program Review and in some federal policy reviews. In addition, one provincial Auditor General indicated that he wanted to employ the same model for his own transition document.

It is too early to tell what the long-term effects of the material will be. We hope that the communication lines between our Office and the parliamentary committees are being enhanced.

A post-mortem survey of the Transition Material process



indicated that most managers inside the Office were pleased with the outcome. Many provided us with thoughtful suggestions about how to make it better the next time.

Some were concerned about the impact the documents had on their relationships with departments. Some departmental officials were upset that they were not invited to include their comments and perspectives in the documents.

Most of OAG senior management said the Transition Material was a good idea that should be developed further. One suggestion was to have the Auditor General provide a brief, overall assessment of the issues in each transition document, similar to Chapter One in our annual Report. Another idea was to use transition documents to furnish parliamentarians with timely updates on certain issues. This would require a closer working relationship between Office staff and House committee members and greater delegation and less central control within the Office. A further suggestion was to put more effort into marketing the Transition Material and making it more widely available. The most far-reaching idea was to create an electronic bulletin board for access by members of Parliament.

About one third of OAG respondents found their transition document to be useful for other purposes as well. It served as an overview of previous audit work, a

summary of outstanding issues and a springboard for thought about future work. The overall consensus was that we should do it again.

### Lessons Learned

We learned that responding to a challenge like this cannot be directed from the centre, and that procedures have to be kept as flexible and uncomplicated as possible. People have to be told clearly what is expected of them, and then relied upon to make independent decisions.

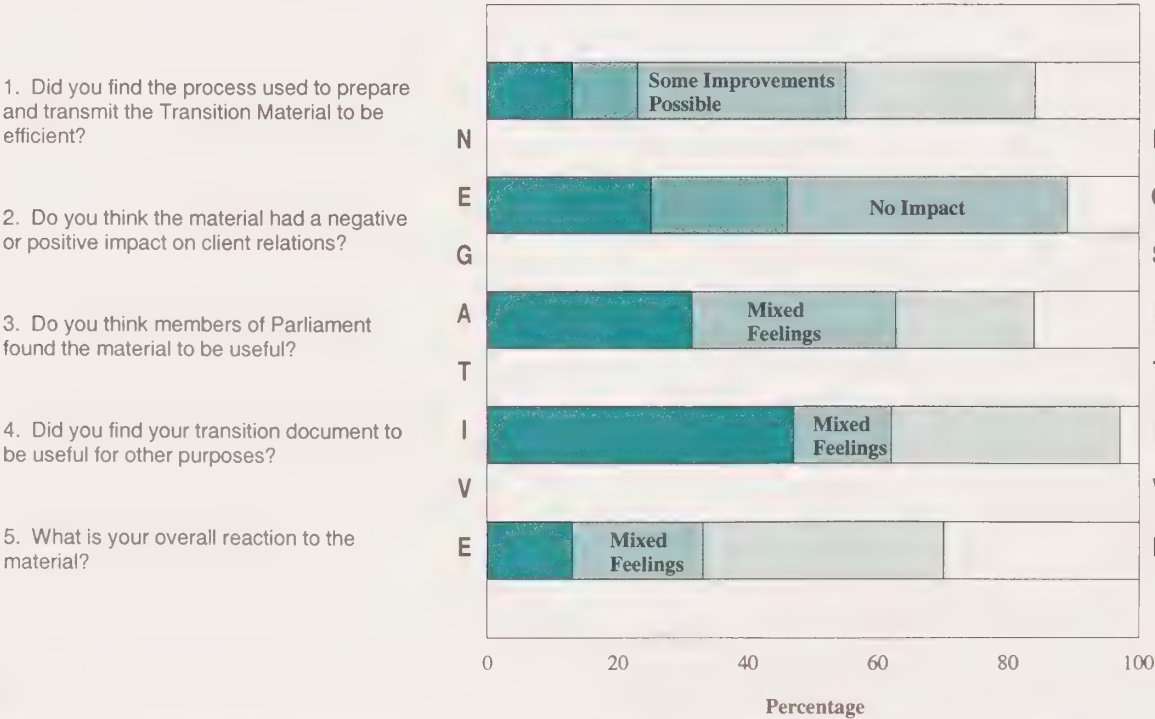
It is also essential to obtain client feedback early and often. We met with the committee clerks at the beginning of the project to get their input on the contents of the documents and again later on to market them.

Another lesson we learned is to stay flexible, to keep options open. Our biggest incentive for this approach was that we were not certain for a long time when the parliamentary committees would be formed and how much leeway in preparation time we had.

It also helps to be lucky, as we were, especially in the timing of the formation of the committees.

As always, the future is invisible, but we will need to continue to reach out to our client, not just through transition documents, but in other ways as well. 🍀

### Post-Mortem Survey of Transition Material Authors and Contributors



# A Process of Change and Renewal

by Joanne Guillemette, John Hitchinson and Ann Wesch

All organizations have been faced with the need for change and renewal over the last few years. The Office of the Auditor General is no exception.

Just over a year ago, we began to apply the principles of continuous improvement to our work. This was not to be a blind application of the Total Quality Management textbook principles, but a selective application of principles that related to our environment.

In the words of Auditor General Denis Desautels: “Before we could begin to talk about client or stakeholder expectations and whether we were meeting them, or about how to improve various internal processes, we needed to reach a consensus on our purpose, on what values should guide us in our work, and what we should really focus on to accomplish our mission. What seemed to be missing was a sense of strategic direction for the Office. We needed a framework to pull these elements together.”

In April 1992, with the help of some outside consultants, the Office began the process of developing a Strategic Framework for change. An Office-wide survey of staff, conducted in the fall of 1992, confirmed that we were on the right track and identified areas that required improvements. The Framework was finalized and endorsed by the Executive Committee in March 1993 and distributed to all staff that April.

Gerald Ross, Senior Partner and Cofounder of Change Lab International, was one of the consultants who assisted in the development of the Framework. “The Strategic Framework was designed to work as an agent of change within the Office,” he said. “The Framework is a simplified way of explaining what the Office is about in a manner that everyone can relate to. It is important to focus attention on the thinking behind the Framework — on how the Framework was created.

This was not a document that was created in the back room,” Gerald Ross emphasized. “The Auditor General brought together some of the best brains in the organization from all levels of management, not just the AAGs (Assistant Auditors General) and DAGs (Deputy Auditors General).”

---

## Having a Vision

---

*“We are committed to making a difference for the Canadian people by promoting, in all our work for Parliament, answerable, honest and productive government.”*

Denis Desautels describes the vision as a statement of the Office’s purpose. “It is a focussed description of the business we are really in and identifies our primary client. A shared vision is what helps ensure consistency of purpose across all levels in the organization and helps provide a general direction for all our actions,” he says. “A vision is why we come to work. It’s what makes us want to get up in the morning.”

---

## Setting Out Our Mission

---

*“The Office of the Auditor General of Canada conducts independent audits and examinations that provide objective information, advice and assurance to Parliament. We promote accountability and best practices in government operations.”*

Our mission describes what will be done to contribute to the overall purpose of the organization. It translates our vision into a tangible goal toward which all the organization’s efforts are directed. The mission focusses on what we deliver to Parliament — our client — in the fulfilment of our vision.

---

## Guiding Our Actions

---

The Framework also includes a set of principles that guide the Office in achieving its mission. The principles focus around the following values:

- Serving the Public Interest
- Caring about People
- Commitment to Excellence
- Being Cost-Conscious
- Promoting Innovation

These principles reflect the core values and beliefs that guide or should guide us in our work. They are a statement of the kind of culture the Office would like to develop.

Many organizations find that developing such a statement to communicate principles or values to staff does influence behaviour. The statement is essentially a commitment by management to staff as to what kind of environment it is trying to create. This commitment is critical in building trust.

“Practising these guiding principles and keeping them in mind in our day-to-day decision making and dealings with clients and ourselves will both improve the quality of our work and make the Office an even better place in which to work,” says Denis Desautels. “Articulating these principles hasn’t made life easier for senior management in the Office. Once you’ve published them, staff expect you to live by them, and that’s not always easy. There will always be a balancing act required in implementing these guiding principles.”

---

## What Are We Trying to Accomplish with the Framework?

---

The Framework is just that — a framework. It isn’t intended to be a detailed plan or manual. The Auditor General refers to the Framework as a road map. It provides a general picture of the road the Office is taking.

One of the reasons for developing the Framework is to set a general direction for building the philosophy of continuous improvement into our professional and administrative practices — to make this part of our culture.

Another purpose of the Framework is to help us develop more of an external focus — to become more demand-driven. The Office recognizes the need to consult regularly with stakeholders and take their needs into account in planning our work.

---

## Implementing Strategies for Action

---

The Office has now begun to implement the strategies in the Framework. Specific actions were developed under these strategies and aligned with the six key capabilities the Office has identified as critical to success. These key capabilities are:

- People
- Issue Identification
- Methodology, Technology and Audit Implementation
- Communication and Reporting
- Management Effectiveness
- Mandate and Funding

Co-champions have been named for each key capability. Their role is to support progress, to propose new or

different strategies and actions, to reflect on areas for improvement in various processes and systems and to stay informed of developments and progress.

---

## What Has Happened?

---

One of the Office’s objectives was to develop more of an external focus — to reach out more to those we serve. This is taking place on a number of fronts.

Finding ways to serve Parliament better is something we are always trying to do. With the election of a new government last fall, we felt we could make a contribution and help the newly constituted committees of Parliament plan their agendas if we provided them with a summary of significant issues from our previous Reports that we felt were still relevant. This initiative led us to prepare Transition Material, which was delivered to Parliament in February and was very well received (see article on page 7). It contributed to our being invited to appear before 11 different committees in the last few months — by far a record for our Office. The success of this initiative was due to the high quality of the final product, the result of the hard work put in by a number of staff members.

Another good example of the Office’s shift toward an external focus is the colloquium that was held as part of a study reported in our 1993 Report entitled “Information for Parliament — Understanding Deficits and Debt”. The colloquium brought together 35 prominent Canadians to discuss the issue of annual deficits and accumulated debt. The ideas generated were extremely useful and contributed greatly to the success of the study. The Public Accounts Committee has since called for the government to take action on this issue.

We are also making progress in dealing with some internal issues that have been facing the Office for a long time.

The current fiscal restraints have reduced our ability to reward good performance through promotions. This has put increased pressure on the Office to ensure that its promotion process is as fair and transparent as possible. As a result of concerns expressed by staff, and after considerable effort by the team studying this area, a number of changes have been incorporated into this year’s process for promotion to and within the management category. The experience gained from these changes will be used to improve the process at other levels as well.

The process of change and renewal is a progressive operation, requiring ongoing input from all concerned. A staff survey conducted in 1992 was very useful in helping identify areas where efforts needed to be focussed in implementing the Strategic Framework.



Another Office-wide survey is being conducted this fall to provide a basis for measuring our progress and adjusting our course of action.

In early 1994, in keeping with the spirit of consulting staff more on matters that affect them, the Information Systems and Technology Group circulated a questionnaire to all our auditors on the use of computers in auditing. The information collected will be used to decide on 1994-95 purchases of computer hardware and software. This information will also help in making decisions on the future development of computer tools in auditing.

Making administrative systems more supportive and user-friendly is one of the goals of the Framework. In looking at systems, one area that emerged as having an impact on staff was the processing of travel claims. This process has now been considerably simplified.

---

## Progress through People

---

As we move into the second year of initiatives under the Strategic Framework, we recall that the stated purpose of the Framework is "to enable us to keep on getting better".

In a note thanking all staff for their part in the evolving process of improvement, the Auditor General commented: "So far, through your efforts and contributions, we have been successful in introducing change to our ongoing professional and administrative practices while producing high-quality products. I am confident that with your help we can continue to build on this success." 🍀

# Harmonizing Control and Accountability with Empowerment and Innovation

by D. Larry Meyers and Jamie Hood

---

## Introduction

---

We are living in a time of great change and, as we race toward the twenty-first century, we will experience even more change — change that is not only rapid but constantly accelerating.

Change is not always easy. Many see it as a time of trouble rather than opportunity. But history has shown that there are often incremental improvements during a period of change so that the result is generally positive, even if the process is painful.

Management's big challenge during these times is to find ways to accommodate and exploit changes. The concepts of empowerment and innovation summarize many of the current ways management is doing this. Empowerment involves equipping all staff to make decisions that will produce desired results. Innovation involves encouraging staff to continuously improve products and services and/or reduce their cost. Empowerment and innovation emphasize mainly obtaining results and often reducing controls.

**Empowerment involves equipping all staff to make decisions that will produce desired results.**

At the same time, the concepts of control and accountability are essential tools. If we don't hold on to them, empowerment could turn to anarchy and innovation to chaos. But these concepts need to be broadened. "Accountability" needs to include not only reports on results achieved by an organization but also plans for meeting its mission and managing resources. Similarly, "control" should include a means of creating conditions that lead to achieving objectives. This will involve getting rid of unnecessary controls and ensuring that those remaining are as unobtrusive as possible.

---

## Managing in Changing Times

---

Since the early 1970s, we have faced inflation and deflation, recessions and recovery, the globalization of business, and the rapid advent of new technology. "Smokestack" industries, the traditional drivers of the economy, have faltered, and "knowledge" industries

have become the leaders. Canadian companies have had to respond to new opportunities and competition created by the U.S. – Canada Free Trade Agreement and prepare for the impact of the North American Free Trade Agreement. Nor is the challenge of change likely to end in the foreseeable future, which will be dominated by demographic shifts, the government funding crisis, rising environmental concerns, and political instability in many parts of the world, including Canada.

To stay relevant and effective during changing times, an organization must learn at least as fast as its environment changes. To be innovative, it must learn even faster and it must anticipate the future. In short, it must become a "learning organization".

Many organizations deal with change by simply adapting. While adaptation is an element of learning, it is mainly reactive. An organization that merely adapts waits for situations to dictate a course of action. But this is a limited type of learning. At an advanced level, learning is much more deliberative, reflective and anticipative.

The distinction between an adaptive and a learning organization is subtle, yet profound. Both types operate in the present. But the adaptive organization is slightly behind; it is just arriving from the past. The learning organization is slightly ahead; it is just leaving for the future.

**To stay relevant and effective during changing times, an organization must learn at least as fast as its environment changes.**

The learning organization sees change as an opportunity to evolve. It is both proactive and responsive to circumstances. As well, the learning organization can "unlearn" or discard obsolete practices.

The Office of the Auditor General recognizes this need to be a learning organization. The Office noted several years ago that significant changes were under way in the private sector. The Office believed that similar changes were needed in the public sector. Over the past decade the Office has published a series of studies, conducted by Otto Brodtrick, Principal Associate, OAG, on revitalizing public services.

In a 1988 study, he examined eight government organizations that were considered to be performing well

and identified the following attributes that contributed to this high performance:

- **Emphasis on people:** People were being challenged, encouraged and developed. They were given power to act and to use judgment. There was a belief that strong performance is a product of people who care rather than systems that constrain. People were not preoccupied with the fear of failure, but faced challenges with confidence.
- **Participative leadership:** The leaders envisioned an ideal organization and defined its purpose and goals. They then articulated these to foster commitment. Staff communicated easily. They felt comfortable consulting their peers as well as those above and below them. Although formal levels existed for administrative purposes, there were no boundaries inhibiting collaboration in achieving goals.
- **Innovative work styles:** Staff reflected on their performance. They learned from the effects of their actions. They sought to solve problems creatively. They maintained strong monitoring, feedback and control systems. They were self-reliant, rather than dependent on control from an outside authority.
- **Strong client orientation:** These organizations focussed on clients, deriving satisfaction from serving them rather than the bureaucracy.
- **A mindset that sought optimum performance:** People always sought to improve organizational performance. When conditions changed, they adjusted their methods, not their values. Because of this orientation, the organizations performed well, even in changing environments. This mindset might have been the most important attribute of all.

**Organizations moved from control to commitment, emphasizing results, yet still having justifiable processes.**

The organizations studied had moved from control to commitment. They emphasized results, yet still had justifiable processes. They also encouraged risk taking within defined limits. In other words, they were willing to try new methods when common sense dictated that better results could be achieved by following the spirit, instead of the letter, of a regulation. But staff in such an environment must be committed to stewardship, service and results, and they must consult with each other. There must be a feeling of ownership, shared values and a common vision.

These attributes apply equally to private sector organizations, a fact supported by much of the current management literature.

## Change and Control

Through all the changes in an organization, managers must remain in control if an organization is to meet its objectives. This may seem contradictory to everything discussed above—empowering staff, achieving results and meeting customer needs—because control places limits on people. But we can broaden the concept of control from a condition that restricts and prescribes to one that brings about the achievement of objectives. Used in this way, “control” will complement empowerment and innovation.

## A New Control Framework

Along with the trend toward empowerment and innovation, there is a trend toward changing the basis of control within an organization. Centralized rules and processes are being reduced and replaced by accountability based more on results than on adherence to process.

Accountants and auditors tend to react negatively whenever someone suggests reducing controls. Through experience, they realize that dangers lie ahead for anyone who recklessly seeks to abandon controls and let staff “do their own thing”.

**The world of work is now so complex and uncertain, and the changes are so rapid, that we must rely on the intelligence and the judgment of staff in the field, coupled with appropriate values, commitment and accountability.**

Traditional control systems were designed primarily to get staff to follow instructions and to prevent mistakes and fraud. They were based on the assumptions that management knew best and that control was achieved when staff complied with detailed procedures governing activities and decisions.

In fact, it is often easier to manage and sometimes to work in a tightly controlled environment than in one that gives staff a lot of freedom. Under tight control, staff don’t have to think—they just follow the rules. And managers simply enforce them.

Traditional control systems can work effectively when the environment is stable and the tasks repetitive and predictable. However, the world of work is now so complex and uncertain, and the changes are so rapid, that we cannot develop detailed rules and controls to cover all eventualities. Therefore, we must rely on the intelligence



and the judgment of staff in the field, coupled with appropriate values, commitment and accountability.

A main element of control in an empowered management culture is a set of fundamental rules reflecting the organization's beliefs, values, management principles and code of conduct. Based on an analysis of business risk, they establish boundaries within which staff can make decisions.

On the other hand, standard operating procedures amplify the fundamental rules, but they shouldn't have the same authority. They are simply the best known way of dealing with today's circumstances and are subject to revision as circumstances change.

Both formal and informal controls are usually desirable. Examples of formal controls are mission statements, goals and objectives, policies and procedures, standards and information reporting. Examples of informal controls are ethics, values, trust and commitment.

Balancing control with empowerment and innovation need not be an onerous task. A self-assessment done at every organizational level is a simple way to ensure that work is performed as required and that staff exercise their autonomy responsibly. A successful self-assessment depends on the willingness of participants, especially superiors, to engage in open dialogue and to treat mistakes and criticisms as an opportunity to learn and improve the system's performance.

---

## Change and Accountability

---

The previous section argues that staff need a context in which empowerment is created and that this is provided by a control framework.

Organizations also have needs in a changing environment. In the past, staff were held accountable for their compliance with rules and procedures. Now, however, staff are being asked to achieve results and are being given broad boundaries within which to make decisions. They should therefore be held accountable for the results achieved with the resources entrusted to them.

**In the past, staff were held accountable for their compliance with rules and procedures. Now, staff are being asked to achieve results and are being given broad boundaries within which to make decisions. They should therefore be held accountable for the results achieved with the resources entrusted to them.**

The Statement on Accountability, published in June 1988 by the Society of Management Accountants of Canada, describes the broader scope and increasing importance of management accountability. The Statement notes that "management needs to provide comprehensive information that accounts for the performance of the enterprise and meets the needs of the various stakeholders. Such information can be based upon an integrated and comprehensive set of assertions that can be reasonably validated and will allow stakeholders to make judgments regarding performance. These management assertions must relate to the management's initiatives and the outcomes of its decisions and actions and must not be merely general statements that are based on broad interpretations."

Government is in the complex business of serving the public interest and, in so doing, managing its substantial resources judiciously. The instruments it uses to achieve this mission include spending, taxing and regulating. Parliament has a right to expect and receive a regular accounting on the exercise of all these responsibilities. Traditional annual reporting that focusses on compliance with spending authority does not cover these broader obligations. The Office of the Auditor General has argued that the government needs to report on the full range of its activities, that is, its global stewardship.

**The government needs to report on the full range of its activities, that is, its global stewardship.**

The Office believes that global stewardship reporting in both the public and private sectors would be well served if the following four questions were answered:

- What are the organization's mission and lines of business?
- How does the organization achieve its mission?
- What are the organization's objectives for achieving its mission and plans for managing the resources under its control?
- How has the organization done in meeting its objectives, and how much has it cost?

It is often thought that one key issue regarding empowerment is the delegation of power and spending authority. More important, however, is getting agreement on for what and to whom staff are to be accountable. The principles in the Statement of Accountability quoted earlier apply here as well. Well-understood accountability processes should be in place to make this happen effectively. Such processes need to have:

- clear and visible objectives and standards of service against which organizational performance can be measured;
- performance indicators to assess results, with emphasis on usefulness rather than on precision of measurement;
- reliable and accessible information systems to support decision making and measurement of results; and
- timely and understandable reporting on results, the quality of control systems and compliance with fundamental rules.

Perhaps a note of caution is in order here. Results are usually achieved by a combination of performance and circumstances. In measuring results, it is important to separate performance from circumstances and hold managers and staff accountable for performance only.

**In measuring results, it is important to separate performance from circumstances and hold managers and staff accountable for performance only.**

## Conclusion

To compete and excel in a changing world, organizations often must become more flexible and adopt practices such as empowerment and innovation. These practices allow staff to be creative and to solve problems.

To properly implement these practices, we must hold on to the concepts of control and accountability. Otherwise, as we pointed out, empowerment could turn to anarchy and innovation to chaos. But we must broaden these concepts.

**To compete and excel in a changing world, organizations often must become more flexible and adopt practices such as empowerment and innovation.**

If staff are being asked to achieve maximum results but are left to decide how best to achieve them, then managers and stakeholders must give them fundamental rules as to what is acceptable behaviour and risk. This is control. Similarly, managers and stakeholders must demand both an accounting of the results compared with expectations and a plan indicating how the organization will achieve its mission. This is accountability. 🍀

# Auditing Development Co-operation: New Perspectives

by Vinod Sahgal

---

## New Perspectives on Development Assistance Programs

---

An international conference on financial management and accountability in the public sector was held on 10 February 1994, in New Delhi, India. It was organized by the International Consortium on Governmental Financial Management. One of the conference sessions was on the subject of auditing and managing development assistance programs. The panelists participating in this session were Vinod Sahgal, Principal, Foreign Affairs, Office of the Auditor General of Canada, André Gingras, Canadian International Development Agency, and Vijay Gopal Pandey, International Development Research Centre. The Chairperson was Ajinder Ahluwalia, Financial Adviser, Ministry of Health and Family Welfare, India.

The agenda included presentations by the three panelists on their perspectives, experiences and lessons learned in the field of development assistance. Concluding remarks were presented by the Chairperson.

---

### Panelist I: Working Co-operatively with Management

---

The first panelist, Vinod Sahgal, outlined the objectives of the discussion as follows:

- to explore perspectives of and lessons learned by governing bodies, managers and independent reviewers using international development as one of the points of reference;
- to explore ways to modernize public sector auditing; and
- to consider what governing bodies, management and the media could do to effectively exercise their roles to improve the accountability system.

The speaker stated that in the changing political and economic systems around the world, the roles of the



legislative auditor and public accounts assume greater responsibility. While earlier bureaucracy tended to treat citizens as cases to be processed, today they are clients whose needs should be met.

He then outlined briefly the key changes evolving in the nature and scope of legislative auditing as follows:

- The move from auditing financial transactions and management procedures to promoting transparency of organizational performance is gaining momentum.
- The language and the media for communicating our findings are becoming user-friendly.
- Reports are becoming more relevant to the day-to-day issues faced by the public.
- Scoping decisions at the audit offices are being made with more public participation. Soviet-style central planning of audits is passé.
- Finally, there is greater co-ordination of legislative auditors with other jurisdictions.

In summary, the speaker concluded that auditors are re-examining their trade; the emphasis is now on management for results in a process of “auditing with management” rather than “auditing against management”.

---

### Panelist II: Searching for Sustainable Solutions

---

André Gingras, the second panelist, emphasized that development assistance is in crisis and we are all seeking solutions worldwide. He stated that the media need to play a responsible role in reviewing audit reports and should not sensationalize the negative aspects of governance. The successful implementation of development programs, in his view, needs both good policies of management and audit reviews. Most important, our mindset needs to change as the focus of development projects changes over time.



Mr. Gingras concluded by saying that a greater degree of interaction and a new awareness and harmony are necessary for the management of development assistance programs.

---

### Panelist III: Balancing Cost Efficiency with Project Impact

---

Vijay Gopal Pandey, the third panelist, narrated his experiences and lessons learned from the management of development assistance programs for research by the International Development Research Centre. Two main points he emphasized were that the world order is changing rapidly, making it imperative for organizations to go through a process of renewal; and, in the emerging new world order, knowledge is becoming the key determinant of power and wealth.

Following are some of the key lessons that have been learned:

- For results-oriented management, conflict-resolution mechanisms are required to optimize the trade-offs among multiple and competing objectives — cost efficiency, project effectiveness, administrative load and project size.
- Perceptions of management, program staff and administration with regard to the above-noted objectives vary in degree of importance. For senior management, cost efficiency is a major area of accountability, while for program staff, project

impact is of greater importance. For administration, cost efficiency is an important goal.

- Large projects are not necessarily cheaper to administer than small projects. Size is not a significant variable for project effectiveness, and within all budget sizes there are opportunities to affect research capacity and development.

---

### Chairperson: Keeping Pace with Changes

---

Concluding the discussion, the Chairperson, Ajinder Ahluwalia, highlighted two tangible points that emerged from the discussion:

1. the role of managers in the management of development assistance and audit; and
2. the new role of auditors in the changing environment.

The Chairperson emphasized that social indicators are needed for good management, and identifying these is the job of a social auditor. It is important for social auditors to be associated with programs from the beginning to identify the factors that led program managers to invest in a particular program.

The speaker emphasized the crucial role of the auditor, especially in the changing environment, where it is necessary to keep pace with the changes and be open to new perspectives, without losing independence and neutrality.🍀

# Going Global: Seminar on Best Practices in International Development Assistance Audits

by Esther Stern, Rajesh Dayal and Vinod Sahgal



*Seminar participants from Asian supreme audit institutions with the Auditor General of Pakistan, front row, centre.*

**Background.** The International Development Initiative secretariat and the Asian Organization of Supreme Audit Institutions (ASOSAI) agreed to hold a seminar hosted by the Auditor General of Pakistan in Lahore from 22–28 March 1994. Funding was provided through a grant from the Asian Development Bank. There were 26 representatives from 18 member countries of the Asian Organization of Supreme Audit Institutions and its parent organization, the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Several observers from the World Bank, the Asian Development Bank, the United States Agency for International Development, the United Nations Development Program (UNDP) and the United Kingdom's National Audit Office also attended. The goal was to examine the audit of development assistance, from both a donor and a recipient perspective.

**Participation of the Office of the Auditor General of Canada.** On behalf of the Office of the Auditor General, Principals Vinod Sahgal and Esther Stern and Director Rajesh Dayal, in conjunction with former Canadian Comprehensive Auditing Foundation Fellow, Akram Khan, developed and facilitated the seminar. It

was based on audit work carried out by the Foreign Operations team on the Canadian International Development Agency's programs in Asia.

**Purpose of the seminar.** The rationale for this seminar was based on the issues and recommendations that emerged from the 9th United Nations INTOSAI Expert Group Meeting on Government Auditing, Vienna, 12–20 September 1990. Many supreme audit institutions (SAIs) in Asia had expressed an interest in a seminar bringing together the views of donor and recipient SAIs on the accountability issues raised at the meeting.

The objective of the seminar in Lahore was to improve the effectiveness and accountability of development assistance through better auditing techniques. By sharing audit experiences and new methodologies and by identifying current practices and key issues in auditing

development assistance, participants hoped to find opportunities for improving auditing procedures. This seminar was unique in that it brought together important development assistance agencies providing program funding and those responsible for auditing the management of the funding. It also provided a forum to discuss the respective roles of donor and recipient SAIs and to make recommendations to the Governing Board of ASOSAI regarding how the role and effectiveness of development assistance auditing can be improved.

A summary of the main issues discussed follows.

**Agenda.** The target audience was senior practitioners involved in auditing development assistance programs/projects. Five topics were discussed at the seminar: financial management and control; auditing performance; auditing accountability; auditing effectiveness; and the evolving role of SAIs.

The seminar comprised formal presentations and working group discussions. There was an advance submission by participants of detailed questionnaire responses that provided a general overview of such

aspects as development assistance received/given by their country and audit coverage, as well as their views on issues related to the five seminar topics.

The program included a panel discussion on auditing development assistance effectiveness, with representation from the World Bank, the Asia Development Bank and the UNDP.

**Effectiveness audits.** This seminar marked a shift in focus from auditing of process to auditing of results. In the past, project managers have failed to develop performance indicators (measures of success) or other suitable alternatives. It is now incumbent on supreme audit institutions to develop such indicators if donor agencies cannot provide them. The Office of the Auditor General has done this in the case of the Canadian International Development Agency.

**Discussion points.** Participants agreed that there were several regional issues affecting the audit of development assistance. Management reports to donors, for example, were not as clear or useful as they should be; they did not take into account donors' and lenders' differing accountability requirements. The accountability of auditees and executing agents was sometimes inadequate. Poor financial management and control sometimes indicated a lack of sound accounting and internal control standards. Finally, supreme audit institutions tended to place the emphasis on compliance audit rather than on proper certification and results-based performance.

**Common concerns.** The seminar advocated that SAIs harmonize and simplify the accountability frameworks of donors and recipients. This would clarify the aims of each country on accountability and sustainability issues. By clarifying the roles, division of responsibilities, rights of access and results expected by both parties in bilateral agreements, audit reports could provide more useful information. The implementing agencies could also develop and apply more meaningful internal control and accounting standards.

Participants further agreed to put more stress on high-level matters of significance in audit reports by concentrating on systemic and organizational issues rather than on points of detail in specific projects. Although the reports of the supreme audit institutions will continue to draw attention to serious weaknesses, they will be more timely and will emphasize positive findings based on strong evidence. Finally, value-for-money reporting should focus on systemic problems of programs at the country level, or cover themes such as poverty alleviation and the environment, rather than focussing on individual projects. In future, more constructive reports would lead to a more effective correlation between the results of value-for-money audits and the lessons to apply in future development projects.

The seminar concluded that objectives and achievements should be given the widest coverage in SAI reports. Although reporting should be structured to be effective, it should not become stereotyped. Audit reporting methods should therefore be innovative.

To help achieve these goals, seminar participants believed that progress would be improved if co-ordinated or "concurrent" audits could be undertaken by donor SAIs.



*Technical team from Canada with Auditor General of Pakistan.*

**Main recommendations.** The seminar discussions produced a wide range of constructive ideas and proposals. The main recommendations were:

- Reports on the results of effectiveness audits should cover accountability and sustainability issues at the levels appropriate to the readership.
- SAIs should place appropriate emphasis on positive situations, constructive criticism and, where it is due, suitable praise. However, in terms of public accountability, the need to draw attention to serious weaknesses and errors remains.
- Executing agencies should inform Parliament of their aims for the use of development assistance and provide annual reports on the extent of their achievements; at the same time, Parliament should be made aware that effectiveness measures exist and that SAIs have a valuable contribution to make.
- SAIs should produce timely reports based on strong evidence to ensure that they are relevant and useful to the readership.
- SAIs should ensure that reports broaden their horizons from concentrating on projects to covering wider issues, including sectors such as water or themes such as poverty alleviation and the environment.

**Long-term benefits.** This seminar gave experienced delegates from the Asian Organization of Supreme Audit Institutions an opportunity to develop a common





*Participants discussing innovations in audit reporting methods.*

understanding of the major audit issues facing SAIs beyond traditional financial management and control weaknesses. Examples of these issues are increased recognition of auditing effectiveness and accountability. The seminar also forged partnerships between donor and recipient countries, which will continue to foster development of innovative audit methods and results-based management of development assistance programs. This network of auditors involved with the audit of development assistance will continue to share best practices, ideas and experiences in the future. To help achieve these goals, the seminar encouraged concurrent audits with donor SAIs.

This seminar also enhanced the image of the Office of the Auditor General of Canada as a source of innovative audit methodology in an area of significant concern to members of the International Organization of Supreme Audit Institutions. The Public Accounts Committee of Canada was informed that many other audit offices in recipient and donor countries shared the concerns raised in the Auditor General's 1993 Report on the Canadian International Development Agency and agreed on the need to focus on the substance of development, rather than merely on the process.

**Implications for our work.** Experiences in auditing development assistance programs suggest that the role of concurrent and joint audits will grow. The result will be a more penetrating audit of bilateral and multilateral programs at a lower cost. For example, there are opportunities for several countries to join in the audit of multilateral organizations like the United Nations; it is also possible to draw parallels with federal/provincial joint funding. Wherever there are shared jurisdictions, a concurrent or joint audit is one avenue to explore.

Another implication is the need for partnership through ongoing constructive dialogue and discussion with our colleagues in other supreme audit institutions on what is needed to improve accountability and effectiveness of government programs and the quality of the worldwide effort to restructure the public sector.🍀

# BOOK REVIEW

---

## Environmental Accounting

for the

## Sustainable Corporation

Strategies  
and Techniques

Daniel Blake Rubenstein

*Environmental Accounting for the Sustainable Corporation: Strategies and Techniques*, by Daniel Blake Rubenstein, Greenwood Publishing Group, Westport, CT, 1994, 224 pages, ISBN 0-89930-866-X, \$55.00.

Corporations must decide how much to invest in the natural assets — air, water, land and forests — that they depend upon for their economic survival. How can they project the costs of essential investments under conditions of scientific and legislative uncertainty? The book lays out an innovative road map with the help of a case study based on the experiences of a forestry company that made such an attempt.

Everyone interested in developing a

long-range environmental strategy will find this book instructive: senior corporate management, accountants, internal auditors, academics, students and environmentalists.

Based on the author's research for the United Nations, a new methodology is advanced for calculating fuller costs. In addition, the author illustrates alternatives to traditional capital budgeting models. The book offers a broad range of concepts and applications, including: the meaning of natural capital; intergenerational equity; waste minimization; asset depletion rates; costing natural capital according to risk-management principles; off-balance sheet natural assets; and profit as defined in relation to natural and business capital. Pioneering reporting methods for returns on investment and product costs are recommended in the concluding chapters.

The author, **Daniel Blake Rubenstein**, a chartered accountant and a Principal in the Office of the Auditor General of Canada, has specialized in environmental accounting for sustainable development for the last five years. He recently completed a research project on accounting for sustainable development for the United Nations Conference on Trade and Development. ♦

**Contents:** Preface; Introduction; Charting a Middle Course; The Limitations of Traditional Accounting; A Guide to Environmental Accounting; Origins of the Concept of Sustainable Development; An Industry under Intense Public Scrutiny; Negotiating with Today's Stakeholders; Introduction to the Basic Concepts of Natural Forest Capital, Intergenerational Equity and Waste Minimization; Transforming Natural Capital into Product; Valuation of a Forest; A Zero Impact Factory; Applying Risk-Management Principles to Costing Natural Capital; Reporting to the Board on the Stewardship of the Forest; Reporting to Shareholders and Others Who Benefit from the Forest; How Do I Apply This in My Work?; Afterword; References.

# Speeches and Presentations

The following is a list of speeches and presentations given by employees of the Office of the Auditor General of Canada. The titles appear in the language in which they are available. The asterisk (\*) indicates those that are available in hard copy.

| Presentation   | Speaker              | Organization, Location  | Date Presented   |
|--|----------------------|---|------------------|
| *Accountability of Canadian Crown Corporations   | <i>Michael Ryan</i>  | Inquiry on the State Electricity Commission, Parliament, State of Victoria, Melbourne, Australia                          | 3 December 1991  |
| *Conducting and Managing Performance Audits  | <i>Michael Ryan</i>  | Office of the Auditor General, Bangkok, Thailand  | 2 January 1992   |
| The Role of Audit in State Enterprise  | <i>Michael Ryan</i>  | Office of the Auditor General, State of Victoria, Melbourne, Australia  | 16 March 1992    |
| Getting Accountability and Control Right: The Canadian Perspective                           | <i>Michael Ryan</i>  | Victorian Corporatization: An Agenda for Change, IIR Conferences, Melbourne, Australia                                    | 16-17 March 1992 |
| *Changing Paradigms and Re-engineering Auditing  | <i>Larry Meyers</i>  | Internal Auditing in Government Conference: "Meeting New Audit Challenges", Washington, D.C.                              | 30 March 1993    |
| Workshop on Professional Competence and Related Matters                                      | <i>Larry Meyers</i>  | Canadian Comprehensive Auditing Foundation, Quebec City   | 17 May 1993      |
| Role of Audit in Government Programs for Public Executives                                   | <i>Larry Meyers</i>  | Queen's University, Kingston, Ont.  | 25 May 1993      |
| Overview of the Office of the Auditor General of Canada                                      | <i>Larry Meyers</i>  | Presentation to Controller General of Bolivia, Office of the Auditor General, Ottawa                                      | 21 June 1993     |
| *Finding the Balance: Harmonizing Control and Accountability with Empowerment and Innovation | <i>Larry Meyers</i>  | Society of Management Accountants of Canada, 1993 Conference, Hull, P.Q.  | 5 July 1993      |
| *Finding the Balance: Harmonizing Control and Accountability with Empowerment and Innovation | <i>Larry Meyers</i>  | The International Consortium on Governmental Financial Management, VIII Annual International Conference, Washington, D.C. | 1 October 1993   |
| *Management and Auditors: Ready to Deliver?  | <i>Larry Meyers</i>  | Canadian Comprehensive Auditing Foundation, Ottawa  | 9 November 1993  |
| La vérification des ressources humaines : Vers un nouveau modèle                             | <i>Jacques Goyer</i> | Conference: "Comment mesurer et améliorer la fonction des ressources humaines?", Montreal                                 | 12 January 1994  |
| Les réformes dans certains pays et certains de leurs effets                                  | <i>Jacques Goyer</i> | Conference: "Comment mesurer et améliorer la fonction des ressources humaines?", Montreal                                 | 13 January 1994  |



| <b>Presentation</b>   | <b>Speaker</b>       | <b>Organization, Location</b>  | <b>Date Presented</b> |
|---|----------------------|--|-----------------------|
| La mobilisation des ressources humaines   | <i>Jacques Goyer</i> | Language Training Canada, Management Conference, Cornwall, Ont.  | 20 January 1994       |
| La réduction des effectifs  | <i>Jacques Goyer</i> | Treasury Board Secretariat, Presentation to Co-ordinators Responsible for Downsizing, Ottawa   | 21 January 1994       |
| *Commercializing Government Science to Generate Revenue: How Australia Does It  | <i>Michael Ryan</i>  | Canadian Centre for Management Development, Ottawa   | 8 February 1994       |
| New Perspectives on Development Assistance Programs   | <i>Vinod Sahgal</i>  | International Conference on Financial Management Management and Accountability in the Public Sector, New Delhi, India                              | 10 February 1994      |
| *The Office of the Auditor General and Defence Resource Management  | <i>Peter Kasurak</i> | Defence Resource Management Course, Department of National Defence, Canadian Centre for Management Development, Ottawa                             | 21 February 1994      |
| La divulgation non autorisée de renseignements ou le "whistleblowing"   | <i>Jacques Goyer</i> | Richelieu Club Conference, Ottawa  | 2 March 1994          |
| *Financial Government: Equity, Ethics and Enforcement in the Tax System   | <i>Larry Meyers</i>  | International Consortium on Governmental Financial Management, VIII Annual International Conference, Miami, Florida                                | 12 April 1994         |
| Les processus de changement dans les administrations publiques: facteurs déclencheurs et conditions de succès               | <i>Jacques Goyer</i> | Network for Promoting Shared Understanding among Senior Managers, Centre de formation Desjardins, Lévis, P.Q.                                      | 5 May 1994            |
| La privatisation et l'impartition au Canada et dans d'autres pays   | <i>Jacques Goyer</i> | Conference: "La privatisation et l'impartition dans le secteur public, l'Institut international de la recherche", Quebec City                      | 16-17 May 1994        |
| Update on status of draft research paper entitled "Materiality and Overall Audit Assurance for Public Sector Attest Audits" | <i>Scott Milne</i>   | Legislative Auditors Practices Committee, 1994 Annual Conference, Quebec City  | 17 May 1994           |
| Commercialization of Australian Science: Emerging Strategic Issues  | <i>Michael Ryan</i>  | Canadian Evaluation Society Conference, Quebec City  | 24 May 1994           |
| *The Role of the Auditor in Ensuring Compliance with Environmental Assessment Legislation                                   | <i>Geoff Robins</i>  | Canadian Society of Environmental Biologists, 34th Annual Meeting: "Environmental Impact Assessment and Remediation: Towards 2000", Victoria, B.C. | 2 June 1994           |

| <b>Presentation</b>   | <b>Speaker</b>           | <b>Organization, Location</b>   | <b>Date Presented</b> |
|---|--------------------------|---|-----------------------|
| Internal Audit in a Changing Management Culture                                 | <i>Manfred Kuhnappel</i> | Colegia de Contadores Auditores Universarios de Chile A.G. and Universidad Del Bio-Bio Concepcion, Chile                            | 14 15 June 1994       |
| Measuring Internal Audit's Performance  | <i>Bruce Sloan</i>       | Institute of Internal Auditors, 53rd International Conference, Toronto  | 19 June 1994          |
| Auditing at Different Levels of Government — Is there room for streamlining?    | <i>John Hutchinson</i>   | Institute of Internal Auditors, 53rd International Conference, Toronto  | 20 June 1994          |
| Senior Full-Time Financial Officers' Role in Renewal Initiatives                | <i>Larry Meyers</i>      | Senior Full-Time Financial Officers Conference, Cornwall, Ont.  | 27 June 1994          |
| *Reflections on Ethics and Accountability                                       | <i>Denis Desautels</i>   | Athabasca University, Edmonton  | 4 July 1994           |
| Some Matters of Special Concern   | <i>Denis Desautels</i>   | Athabasca University Roundtable, Edmonton   | 4 July 1994           |
| *Reflections on Ethics and Accountability                                       | <i>Denis Desautels</i>   | Athabasca University, Calgary   | 5 July 1994           |
| Some Matters of Special Concern   | <i>Denis Desautels</i>   | Athabasca University Roundtable, Calgary  | 5 July 1994           |
| Making Government Documents Understandable                                      | <i>John Zegers</i>       | Annual Seminar of the Canadian Institute for the Administration of Justice, Ottawa  | 13 September 1994     |
| Impartition, partenariats et privatisation                                      | <i>Jacques Goyer</i>     | Conference: "L'impartition, la privatisation et les partenariats privé-public", Institut international de la recherche, Quebec City | 14 September 1994     |
| Des questions qui devraient avoir de l'importance pour tous les Canadiens       | <i>Denis Desautels</i>   | Canadian Chamber of Commerce, 65th Annual Meeting, Quebec City  | 20 September 1994     |
| *Strengthening Legislative Audit Institutions: A Tool for Good Governance       | <i>Vinod Sahgal</i>      | IX Annual International Consortium on Governmental Financial Management, Washington, D.C.   | 22 September 1994     |
| *The Office of the Auditor General Defence Resource Management                  | <i>Peter Kasurak</i>     | Defence Resource Management Course, Department of National Defence, Canadian Centre for Management Development, Ottawa              | 23 September 1994     |
| Making a Difference through Accountability: The Auditor General's Point of View | <i>Denis Desautels</i>   | Canadian General Accounting Association of Ontario, Ottawa Chapter  | 29 September 1994     |
| An Audit Response to the Changing Environment                                   | <i>Denis Desautels</i>   | Institute for Internal Auditors, Conference: "Search for Best Practices", Ottawa  | 3 October 1994        |







| <b>Présentation</b>   | <b>Conférencier</b>    | <b>Devant/lieu</b>   | <b>Date</b>          |
|---|------------------------|--|----------------------|
| Measuring Internal Audit's Performance  | <i>Bruce Sloan</i>     | Institut des auditeurs internes, 53 <sup>ème</sup> Conférence internationale, Toronto (Ontario)  | le 19 juin 1994      |
| Auditing at Different Levels of Government—Is there room for streamlining?      | <i>John Hutchinson</i> | Institut des auditeurs internes, 53 <sup>ème</sup> Conférence internationale, Toronto (Ontario)  | le 20 juin 1994      |
| Senior Full-Time Financial Officers' Role in Renewal Initiatives                | <i>Larry Meyers</i>    | Conférence des agents financiers principaux, Cornwall (Ontario)  | le 27 juin 1994      |
| *Reflections on Ethics and Accountability                                       | <i>Denis Desautels</i> | Université Athabasca, Edmonton (Alberta)   | le 4 juillet 1994    |
| Some Matters of Special Concern   | <i>Denis Desautels</i> | Table Ronde – Université Athabasca, Edmonton (Alberta)   | le 4 juillet 1994    |
| *Reflections on Ethics and Accountability                                       | <i>Denis Desautels</i> | Université Athabasca, Calgary, (Alberta)   | le 5 juillet 1994    |
| Some Matters of Special Concern   | <i>Denis Desautels</i> | Table Ronde – Université Athabasca, Calgary (Alberta)  | le 5 juillet 1994    |
| Comment vulgariser les publications gouvernementales                            | <i>John Zegers</i>     | Colloque annuel du Centre canadien d'administration de la justice, Ottawa (Ontario)  | le 13 septembre 1994 |
| Impartition, partenariats et privatisation                                      | <i>Jacques Goyer</i>   | Conférence : « L'impartition, la privatisation et les partenariats privé-public », Institut international de la recherche, Québec (Québec) | le 14 septembre 1994 |
| Des questions qui devraient avoir de l'importance pour tous les Canadiens       | <i>Denis Desautels</i> | La Chambre de commerce du Canada, 65 <sup>ème</sup> réunion annuelle, Québec (Québec)  | le 20 septembre 1994 |
| *Strengthening Legislative Audit Institutions: A Tool for Good Governance       | <i>Vinod Sahgal</i>    | The International Consortium on Governmental Financial Management, IX <sup>e</sup> Conférence internationale annuelle, Washington, D.C.    | le 22 septembre 1994 |
| *The Office of the Auditor General Defence Resource Management                  | <i>Peter Kasurak</i>   | Cours sur la gestion des ressources de défense, ministère de la Défense nationale, Centre canadien de gestion, Ottawa (Ontario)            | le 23 septembre 1994 |
| Making a Difference through Accountability: The Auditor General's Point of View | <i>Denis Desautels</i> | Association canadienne des comptables généraux licenciés de l'Ontario, section d'Ottawa  | le 29 septembre 1994 |
| An Audit Response to the Changing Environment                                   | <i>Denis Desautels</i> | Institut des auditeurs internes, Conférence « Search for Best Practices », Ottawa (Ontario)  | le 3 octobre 1994    |

| <b>Présentation</b>   | <b>Conférencier</b>       | <b>Devant/lieu</b>   | <b>Date</b>         |
|---|---------------------------|--|---------------------|
| *Commercializing Government Science to Generate Revenue: How Australia Does It  | <i>Michael Ryan</i>       | Centre canadien de gestion, Ottawa (Ontario)   | le 8 février 1994   |
| New Perspectives on Development Assistance Programs   | <i>Vinod Sahgal</i>       | Conférence internationale sur la gestion financière, la gestion et la reddition des comptes dans le secteur public, New Delhi, Inde  | le 10 février 1994  |
| *The Office of the Auditor General and Defence Resource Management  | <i>Peter Kasurak</i>      | Cours sur la gestion des ressources de défense, ministère de la Défense nationale, Centre canadien de gestion, Ottawa (Ontario)  | le 21 février 1994  |
| La divulgation non autorisée de renseignements ou le « whistleblowing »   | <i>Jacques Goyer</i>      | Conférence du Club Richelieu, Centre canadien de gestion, Ottawa (Ontario)   | le 2 mars 1994      |
| *Financial Government: Equity, Ethics and Enforcement in the Tax System   | <i>Larry Meyers</i>       | The International Consortium on Governmental Financial Management, VIII <sup>e</sup> Conférence internationale annuelle, Miami, Floride  | le 12 avril 1994    |
| Les processus de changement dans les administrations publiques : facteurs déclencheurs et conditions de succès                          | <i>Jacques Goyer</i>      | Réseau visant la promotion d'une compréhension commune parmi les cadres supérieurs, Centre de formation Desjardins, Lévis (Québec)   | le 5 mai 1994       |
| La privatisation et l'impartition au Canada et dans d'autres pays   | <i>Jacques Goyer</i>      | Conférence : « La privatisation et l'impartition dans le secteur public », l'Institut international de la recherche, Québec (Québec)   | les 16-17 mai 1994  |
| Mise à jour sur l'ébauche du document de recherche intitulé « Materiality and Overall Audit Assurance for Public Sector Attest Audits » | <i>Scott Milne</i>        | Comité des méthodes des vérificateurs législatifs, Conférence annuelle de 1994, Québec (Québec)  | le 17 mai 1994      |
| Commercialization of Australian Science: Emerging Strategic Issues  | <i>Michael Ryan</i>       | Conférence de la Société canadienne de l'évaluation, Québec (Québec)   | le 24 mai 1994      |
| *The Role of the Auditor in Ensuring Compliance with Environmental Assessment Legislation   | <i>Geoff Robins</i>       | Société canadienne des biologistes de l'environnement, 34 <sup>ème</sup> réunion annuelle, Conférence : « Environmental Impact Assessment and Remediation: Towards 2000 », Victoria (Colombie-Britannique) | le 2 juin 1994      |
| Internal Audit in a Changing Management Culture   | <i>Manfred Kuhnapsfel</i> | Colegia de Contadores Auditores Universarios de Chile A.G. and Universidad Del Bio-Bio Concepcion, Chili   | les 14-15 juin 1994 |



# Discours et présentations

Voici une liste des discours et des présentations qu'ont données le vérificateur général ou ses représentants. La langue du titre correspond à la langue dans laquelle le discours a été écrit. L'astérisque indique que l'on peut en obtenir copie.

| Présentation   | Conférencier         | Devant/lieu   | Date                            |
|--|----------------------|---|---------------------------------|
| *Accountability of Canadian Crown Corporations   | <i>Michael Ryan</i>  | Commission d'enquête sur la société d'énergie électrique de l'État, Parlement, État de Victoria, Melbourne, Australie                     | le 3 décembre 1991              |
| *Conducting and Managing Performance Audits  | <i>Michael Ryan</i>  | Bureau du vérificateur général Bangkok, Thaïlande   | le 2 janvier 1992               |
| The Role of Audit in State Enterprise  | <i>Michael Ryan</i>  | Bureau du vérificateur général, État de Victoria, Melbourne, Australie  | le 16 mars 1992                 |
| Getting Accountability and Control Right: The Canadian Perspective                           | <i>Michael Ryan</i>  | Victorian Corporatization: un échecancier des changements – Conférences IIR, Melbourne, Australie   | les 16-17 mars 1992             |
| *Changing Paradigms and Re-engineering Auditing  | <i>Larry Meyers</i>  | Conférence sur la vérification interne au gouvernement « Meeting New Audit Challenges », Washington, D.C                                  | le 30 mars 1993                 |
| Atelier sur la compétence professionnelle et d'autres questions connexes                     | <i>Larry Meyers</i>  | Fondation canadienne pour la vérification intégrée Québec (Québec)  | le 17 mai 1993                  |
| Role of Audit in Government Programs for Public Executives                                   | <i>Larry Meyers</i>  | Université Queen's, Kingston (Ontario)  | le 25 mai 1993                  |
| Overview of the Office of the Auditor General of Canada                                      | <i>Larry Meyers</i>  | Présentation devant le Contrôleur de la Bolivie, Bureau du vérificateur général, Ottawa (Ontario)   | le 21 juin 1993                 |
| *Finding the Balance: Harmonizing Control and Accountability with Empowerment and Innovation | <i>Larry Meyers</i>  | Conférence de 1993 de la Société des comptables en management du Canada, Hull (Québec)  | le 5 juillet 1993               |
| *Finding the Balance: Harmonizing Control and Accountability with Empowerment and Innovation | <i>Larry Meyers</i>  | The International Consortium on Governmental Financial Management, VIII <sup>e</sup> Conférence internationale annuelle, Washington, D.C. | le 1 <sup>er</sup> octobre 1993 |
| *Management and Auditors: Ready to Deliver?  | <i>Larry Meyers</i>  | Fondation canadienne pour la vérification intégrée, Ottawa (Ontario)  | le 9 novembre 1993              |
| La vérification des ressources humaines : Vers un nouveau modèle                             | <i>Jacques Goyer</i> | Conférence : « Comment mesurer et améliorer la fonction des ressources humaines? », Montréal (Québec)                                     | le 12 janvier 1994              |
| Les réformes dans certains pays et certains de leurs effets                                  | <i>Jacques Goyer</i> | Conférence : « Comment mesurer et améliorer la fonction des ressources humaines? », Montréal (Québec)                                     | le 13 janvier 1994              |
| La mobilisation des ressources humaines  | <i>Jacques Goyer</i> | Conférence des gestionnaires de Formation linguistique Canada, Cornwall (Ontario)   | le 20 janvier 1994              |
| La réduction des effectifs   | <i>Jacques Goyer</i> | Secrétariat du Conseil du Trésor, Présentation aux coordinateurs chargés de la compression des effectifs, Ottawa (Ontario)                | le 21 janvier 1994              |

# Rubrique livres

## Environmental Accounting for the Sustainable Corporation Strategies and Techniques

Daniel Blake Rubenstein

*Environmental Accounting for the Sustainable Corporation: Strategies and Techniques*, par Daniel Blake Rubenstein, Greenwood Publishing Group, Westport, CT, 1994, 224 pages, ISBN 0-89930-866-X, 55 \$.

Les sociétés doivent décider des sommes à investir dans cet actif que sont la nature et ses éléments — air, eau, terre et forêts — dont dépend leur survie économique. Comment peuvent-elles prévoir les coûts d'investissements essentiels dans des conditions d'incertitude scientifique et législative? À cet égard, le livre propose un plan novateur présentant une étude de cas fondée sur l'expérience d'une société forestière. Tous ceux que l'élaboration d'une stratégie environnementale à long terme intéresse, cadres supérieurs, comptables, vérificateurs internes,

universitaires, étudiants et environnementalistes, trouveront le livre instructif.

À partir des recherches qu'il a effectuées pour les Nations Unies, l'auteur présente une nouvelle méthode de calcul des coûts entiers. En outre, il expose des solutions de remplacement aux modèles traditionnels d'établissement du budget des investissements. Le livre contient une vaste gamme de concepts et d'applications, notamment : la signification de capital naturel, l'avoir intergénérationnel, la réduction des déchets, les taux d'épuisement des actifs, la valorisation du capital naturel selon les principes de gestion du risque, les actifs naturels hors bilan et la définition du profit par rapport au capital naturel et au capital de l'entreprise. Les derniers chapitres recommandent des méthodes tout à fait nouvelles pour la présentation d'information sur le rendement des investissements et les coûts du produit.

Il y a cinq ans que l'auteur, **Daniel Blake Rubenstein**, comptable agréé et directeur principal au Bureau du vérificateur général du Canada, se spécialise en comptabilité environnementale appliquée au développement durable. Il a récemment terminé un projet de recherche sur la comptabilité appliquée au développement durable pour la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. ♦

**Contenu :** Préface; Introduction; Cap sur la solution intermédiaire; Les limites de la comptabilité traditionnelle; Guide de la comptabilité  
environnementale; Origines du concept de développement durable; Une industrie surveillée de près par le public; Négocier avec les parties intéressées d'aujourd'hui; Introduction aux concepts fondamentaux de capital forestier naturel, d'avoir intergénérationnel et de réduction des déchets; Transformer le capital naturel en produits; Évaluation d'une forêt; Une usine à effet nul sur l'environnement; Application des principes de gestion du risque à la valorisation du capital naturel; Rendre compte au conseil d'administration de l'intendance de la forêt; Rendre compte aux actionnaires et aux autres bénéficiaires de la forêt; Comment appliquer ces concepts à mon travail?; Épilogue; Bibliographie.

reddition des comptes et de développement durable à un niveau adapté au lecteur.

- Les ISC devraient d'abord se concentrer sur les situations positives et adopter la critique constructive et, lorsqu'elles sont méritées, présenter des félicitations. Cependant, pour ce qui est de la reddition des comptes, il faut néanmoins que les ISC attirent l'attention sur les faiblesses et les erreurs graves.
- Les organismes d'exécution devraient informer le Parlement des buts de l'aide au développement et produire des rapports annuels de leurs réalisations; en même temps, le Parlement devrait être avisé qu'il existe des mesures de l'efficacité et que les ISC peuvent apporter une contribution très valable.
- Les ISC devraient produire, en temps opportun, des rapports fondés sur des éléments probants solides de sorte que ces rapports soient pertinents et utiles pour le lecteur.
- Les ISC devraient veiller à ce que, au lieu de se concentrer sur des missions particulières, les rapports élargissent leurs perspectives et commentent à traiter de questions plus vastes, notamment de domaines comme l'eau, ou de thèmes comme le soulagement de la pauvreté et l'environnement.

**Avantages à long terme.** Le colloque a donné aux délégués expérimentés de l'ASOSAI la possibilité d'en arriver à une vision commune des grandes questions de vérification auxquelles les ISC font face, qui va au-delà des faiblesses habituelles en matière de gestion et de contrôle financiers. La reconnaissance accrue de la vérification de l'efficacité et de la reddition des comptes en est un exemple. Le colloque a également donné lieu à la création de partenariats entre des pays donateurs et des pays bénéficiaires, ce qui continuera de faciliter l'élaboration de méthodes de vérification novatrices et la gestion axée sur les résultats des programmes d'aide au développement. Ce réseau de vérificateurs qui travaillent dans le domaine de la vérification de l'aide au développement continuera de se communiquer méthodes, idées et expériences. Pour aider à l'atteinte de ces objectifs, le colloque favorisait les vérifications simultanées menées de concert avec les ISC des pays donateurs.

De plus, le colloque a rehaussé l'image du Bureau du vérificateur général du Canada en tant que source de méthodes de vérification novatrices dans un domaine qui



Les participants ont discuté d'innovations liées aux méthodes de communication des résultats.

ne laisse pas de préoccuper les membres des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Le Comité des comptes publics du Canada a été informé que de nombreux bureaux de vérification, dans les pays donateurs et dans les pays bénéficiaires, partagent les préoccupations exprimées dans le chapitre du Rapport du vérificateur général du Canada de 1993 portant sur l'Agence canadienne de développement international et reconnaissent qu'il faudrait mettre l'accent sur la substance même du développement plutôt que simplement sur le processus.

**Incidence sur notre travail.** D'après certaines expériences de vérification des programmes d'aide au développement, on prévoit un renforcement du rôle des vérifications simultanées. On aura donc une vérification plus approfondie des programmes bilatéraux ou multilatéraux, à un coût moindre. Par exemple, il est possible que plusieurs pays se joignent à la vérification d'organismes multilatéraux comme les Nations Unies; il est également possible d'établir un parallèle avec le cofinancement fédéral-provincial. La vérification simultanée et la covérification sont des idées à explorer lorsqu'il s'agit de secteurs à compétence partagée.

Il nous faut aussi, avec nos collègues des autres Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, créer des partenariats qui, par un dialogue constant et des discussions constructives, nous aideront à déterminer ce qu'il faut faire pour améliorer la reddition des comptes et l'efficacité des programmes gouvernementaux ainsi que la qualité de l'effort mondial qui vise à restructurer le secteur public. ♦



ententes bilatérales. Les organismes chargés de la mise en oeuvre pourraient également élaborer et appliquer des normes de contrôle interne et de comptabilité plus pertinentes.

Les participants ont également convenu d'insister davantage sur les questions d'importance de haut niveau dans les rapports de vérification en se concentrant sur les questions systémiques et organisationnelles plutôt que sur les détails de missions particulières. Les rapports des Institutions supérieures de contrôle continueraient d'attirer l'attention sur de graves lacunes, mais ils seront plus opportuns et ils feront ressortir les constatations positives basées sur des éléments probants solides. Enfin, plutôt que se concentrer sur des projets individuels, les rapports sur les vérifications d'optimisation des ressources devraient focaliser sur les problèmes systémiques des programmes à l'échelle du pays ou traiter de thèmes comme le soulagement de la pauvreté et la protection de l'environnement. À l'avenir, des rapports plus constructifs permettraient d'établir une corrélation plus efficace entre les résultats des vérifications d'optimisation des ressources et les leçons à appliquer aux futurs projets de développement.

Conclusion : Les rapports des ISC devraient assurer une très large couverture aux objectifs et aux réalisations. La communication de l'information doit être structurée de manière à être efficace, mais elle ne doit pas devenir stéréotypée. Il faut donc que les rapports de vérification soient préparés de façon novatrice. Les participants ont estimé que les progrès en vue de ces objectifs seraient plus rapides s'il était possible de faire des vérifications coordonnées ou simultanées avec les ISC des pays donateurs.



*L'équipe du Canada chargée des questions techniques, en compagnie du vérificateur général du Pakistan.*

**Principales recommandations.** Les discussions du colloque ont fait jaillir une vaste gamme d'idées et de propositions constructives. Voici les principales recommandations :

- Les rapports sur les résultats des vérifications de l'efficacité devraient traiter des questions de

vue d'améliorer le rôle et l'efficacité de la vérification de l'aide au développement.

Voici un sommaire des principales discussions :

**Ordre du jour.** L'auditoire visé était composé de praticiens de haut niveau participant à la vérification de programmes ou de projets d'aide au développement. Cinq sujets ont été débattus : gestion et contrôle financiers; vérification du rendement; reddition des comptes en matière de vérification; vérification de l'efficacité; rôle en évolution des ISC.

Le colloque comportait des exposés magistraux et des discussions en groupe. Les participants avaient été priés de répondre à l'avance à un questionnaire détaillé, dans le but de donner un aperçu général de différentes questions comme l'aide au développement donnée ou reçue par leur propre pays ainsi que la vérification à cet égard, et de faire connaître leurs points de vue sur des questions liées aux cinq sujets du colloque.

Le programme comprenait une discussion sur la vérification de l'efficacité de l'aide au développement, à laquelle ont participé des représentants de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement et du PNUD.

**Vérification de l'efficacité.** Le colloque a marqué un changement, en ce sens que l'accent a été mis sur la vérification des résultats plutôt que des processus. Par le passé, les chargés de mission ont négligé d'établir des indicateurs du rendement (mesures de la réussite) ou d'autres mesures adéquates. C'est donc aux Institutions supérieures de contrôle qu'il incombe maintenant d'établir ces indicateurs si les organismes donateurs ne peuvent les fournir. C'est ce qu'a fait le Bureau du vérificateur général du Canada dans le cas de l'Agence canadienne de développement international.

**Points à discuter.** Les participants ont convenu que plusieurs questions régionales influent sur la vérification de l'aide au développement. Par exemple, les rapports de gestion remis aux donateurs n'étaient pas aussi clairs ni aussi utiles qu'ils auraient dû l'être; ils ne tenaient pas compte des différences entre les exigences redditionnelles des pays donateurs et des pays prêteurs. L'obligation redditionnelle des entités vérifiées et des agents d'exécution était parfois inadéquate. Une gestion et un contrôle financiers laissant à désirer indiquaient parfois des lacunes dans les normes de comptabilité et de contrôle interne. Enfin, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques avaient tendance à mettre l'accent sur la vérification de la conformité plutôt que sur l'accréditation et les résultats.

**Préoccupations communes.** Le colloque favorisait l'harmonisation et la simplification, par les ISC, des cadres redditionnels des pays donateurs et des pays bénéficiaires. Cela clarifierait les buts de chaque pays en matière de reddition des comptes et de développement durable. Les rapports de vérification pourraient être une source d'information d'une utilité accrue si l'on clarifiait les rôles, la division des responsabilités, les droits d'accès et les résultats escomptés par les deux parties aux

# MONDIALISATION : COLLOQUE EN VÉRIFICATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

par Esther Stern, Rajesh Dayal et Vinod Sahgal, équipe  
chargée de la vérification des Affaires étrangères



Les participants au colloque des Institutions supérieures de contrôle des finances  
publiques entourant le vérificateur général du Pakistan (première rangée).

**Contexte.** Le vérificateur général du Pakistan a été l'hôte d'un colloque qui s'est tenu à Lahore, du 22 au 28 mars 1994, sous l'égide du secrétariat de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) et de l'Organisation asiatique des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ASOSAI). Ce colloque, financé grâce à une subvention de la Banque asiatique de développement, a réuni 26 délégués de 18 pays membres de l'ASOSAI et de l'organisation mère, l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Étaient également présents des observateurs de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement, du Programme des États-Unis pour le développement international, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du National Audit Office du Royaume-Uni. L'objet de la rencontre était d'examiner la vérification de l'aide au développement à la fois du point de vue du donateur et du point de vue du bénéficiaire.

**But du séminaire.** Le colloque était fondé sur les questions et les recommandations présentées à l'issue de la 9<sup>e</sup> réunion de groupes d'experts sur la vérification publique coparrainée par les Nations Unies et l'INTOSAI, qui a eu lieu à Vienne du 12 au 20 septembre 1990. De nombreuses Institutions supérieures de contrôle (ISC) d'Asie avaient alors manifesté leur intérêt à la perspective d'un colloque où les ISC des pays donateurs et des pays bénéficiaires pourraient s'exprimer sur les questions redditionnelles soulevées à la réunion.

**Participation du Bureau du vérificateur général du Canada.** Le colloque a été préparé et animé par les directeurs principaux Vinod Sahgal et Esther Stern, et le directeur Rajesh Dayal, pour le compte du Bureau du vérificateur général du Canada, en collaboration avec Akram Khan, ancien boursier de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Les travaux du colloque se sont inspirés de la vérification, par l'équipe des Affaires étrangères, des programmes de l'Agence canadienne de développement international en Asie.



solutions. Selon lui, les médias, lorsqu'ils analysent les rapports de vérification, doivent faire preuve de responsabilité et ne pas relayer les « histoires d'horreur » pour chercher à faire sensation. À son avis, la mise en oeuvre réussie des programmes d'aide nécessite autant de bonnes politiques de gestion que de bonnes vérifications et, plus encore, un changement de mentalité parallèle à l'évolution des programmes d'aide. M. Gingras a terminé son exposé en déclarant que la gestion des programmes d'aide passe obligatoirement par la multiplication des échanges, la sensibilisation et l'harmonie.

### 3<sup>e</sup> conférencier : équilibre entre l'efficacité et l'incidence des projets

M. Vijay Gopal Pandey a parlé de son expérience au Centre canadien de recherches pour le développement international et des leçons qu'il a tirées de la gestion des programmes d'aide au développement. Il a souligné que l'ordre mondial change rapidement, obligeant les organisations à se renouveler, et que dans ce nouvel ordre, le savoir devient la clé de la puissance et le facteur déterminant de pouvoir et de richesse.

Voici quelques-unes des principales leçons apprises par le conférencier :

- La gestion en fonction des résultats exige que l'entité soit dotée de mécanismes de résolution de conflits pour optimiser les compromis entre des objectifs multiples et opposés — efficacité, efficacité du projet, charge administrative et taille du projet.
- La direction, les employés et les administrateurs n'attachent pas tous la même importance aux objectifs mentionnés ci-dessus. Pour la direction,

- L'efficacité constitue le principal aspect de son obligation redditionnelle, tandis que pour les employés, c'est l'incidence du projet qui importe. Quant aux administrateurs, c'est la rentabilité qu'ils considèrent comme un objectif important. Les gros projets ne coûtent pas nécessairement moins cher à gérer que les petits. La taille d'un projet ne constitue pas une variable importante de l'efficacité et, tout projet, qu'il soit assorti d'un gros ou d'un petit budget, offre des possibilités en matière de recherche et de développement.

### Présidente : ne pas se laisser devancer par les changements

Pour clore la séance, la présidente, M<sup>me</sup> Ajinder Ahluwalia, a souligné deux aspects concrets qui ressortaient de la discussion :

1. le rôle des gestionnaires dans la gestion de l'aide au développement et la vérification;
2. le nouveau rôle des vérificateurs dans un milieu en évolution.

La présidente a souligné qu'une bonne gestion nécessite des indicateurs sociaux et que le dépistage de ces indicateurs relève du vérificateur social. Ce dernier doit participer aux programmes dès le début afin de pouvoir repérer les facteurs qui ont incité les gestionnaires de programme à investir dans un programme donné. La conférencière a reconnu le rôle essentiel du vérificateur, spécialement dans un milieu en évolution où il ne doit pas se laisser dépasser par les changements, mais rester ouvert aux nouvelles perspectives sans perdre son indépendance ni sa neutralité. 🌟





# La vérification des projets conjoints d'aide au développement : de nouvelles perspectives à l'horizon

par Vinod Sahgal

## Programmes d'aide au développement – nouvelles perspectives

Une conférence internationale sur la gestion et la responsabilisation financières dans le secteur public s'est tenue le 10 février 1994, à New Delhi, en Inde. Cette conférence était organisée par le Consortium international pour la gestion des comptes publics. L'une des séances portait sur la vérification et la gestion des programmes d'aide au développement. Les conférenciers de cette séance étaient M. Vinod Sahgal, directeur principal chargé de la vérification des Affaires étrangères au Bureau du vérificateur général du Canada, M. André Gingras, de l'Agence canadienne de développement international, et M. Vijay Gopal Pandey, du Centre canadien de recherches pour le développement international. La séance était présidée par Mme Ajinder Ahluwalia, conseillère financière au ministère de la Santé et du Bien-être familial de l'Inde. L'ordre du jour prévoyait la présentation, par les trois conférenciers, d'exposés sur leurs points de vue et leur expérience dans le domaine ainsi que sur les leçons qu'ils en avaient tirées. Le mot de la fin a été prononcé par la présidente.

## 1<sup>er</sup> conférencier : travailler de concert avec la direction

- examiner, en se fondant sur le développement international comme point de référence, les perspectives des organismes de réglementation, des gestionnaires et des contrôleurs indépendants et les leçons qu'ils en ont tirées;
- étudier les moyens de moderniser la vérification dans le secteur public;
- déterminer ce que les organismes de réglementation, la direction et les médias pourraient

- faire pour vraiment améliorer le système de responsabilisation.
- Selon le conférencier, dans la conjoncture politique et économique mondiale changeante, le vérificateur législatif et l'expert-comptable ont davantage de responsabilités. Alors qu'autrefois les bureaucraties avaient tendance à considérer les citoyens comme des numéros, elles les considèrent aujourd'hui comme des clients dont il faut répondre aux besoins.
- Il a ensuite parlé brièvement des principaux changements survenus dans la nature et l'étendue de la vérification législative.
- On délaisse de plus en plus la vérification des opérations financières et des procédés de gestion pour promouvoir la transparence des organisations sur le plan des résultats.
  - La langue et le médium pour communiquer les constatations deviennent conviviaux.
  - Les rapports deviennent plus pertinents, se rattachant davantage aux questions auxquelles est confronté le public tous les jours.
  - Le public participe davantage aux décisions en matière de délimitation prises par les bureaux de vérification. Finie la centralisation à outrance des vérifications.
  - Finalement, les vérificateurs législatifs coordonnent davantage leur travail avec celui d'autres instances.

## 2<sup>e</sup> conférencier : à la recherche de solutions durables

Le deuxième conférencier, M. André Gingras, a souligné que l'aide au développement connaissait une crise et que les intervenants du monde entier cherchaient des

- des rapports compréhensibles et produits au moment opportun sur les résultats, la qualité des systèmes de contrôle et la conformité aux règles fondamentales.

Il faut toutefois procéder avec une certaine prudence. Les résultats sont habituellement explicables par le rendement et le contexte. Dans la mesure des résultats, il est important de distinguer le rendement du contexte et de tenir les gestionnaires et les employés responsables seulement du rendement.

**Dans la mesure des résultats, il est important de distinguer le rendement du contexte et de tenir les gestionnaires et les employés responsables seulement du rendement.**

## Conclusion

Les organisations qui veulent rester compétitives et exceller dans un monde de changement doivent souvent acquiescer de la souplesse et adopter des principes comme ceux de l'habilitation et de l'innovation. Ces principes permettent au personnel de faire preuve de créativité et de résoudre des problèmes.

**Les organisations qui veulent rester compétitives et exceller dans un monde de changement doivent souvent acquiescer de la souplesse et adopter des principes comme ceux de l'habilitation et de l'innovation.**

Pour une implantation appropriée de pratiques du genre, nous devons retenir les principes du contrôle et de la responsabilisation. Autrement, comme nous l'avons souligné, l'habilitation devient l'anarchie et l'innovation mène à la confusion totale. Les principes du contrôle et de la responsabilisation doivent cependant être interprétés plus largement.

Si l'on demande au personnel un maximum de résultats en le laissant décider de la meilleure façon d'arriver à ces résultats, les dirigeants et les intéressés doivent alors définir les règles fondamentales précisant les risques et les comportements acceptables. C'est une forme de contrôle. En contrepartie, les dirigeants et les intéressés doivent exiger une comptabilisation des résultats par rapport aux attentes et un plan indiquant comment l'organisation prévoit s'acquiescer de sa mission. C'est une forme de responsabilisation. ♦

de ses décisions et de ses actes, et non se limiter à de simples déclarations générales reposant sur de grandes interprétations.

Le gouvernement détient le mandat complexe de servir l'intérêt public et ce, en gérant ses ressources considérables de façon judicieuse. Les mécanismes qu'il utilise pour s'acquiescer de sa mission comprennent les dépenses, la taxation et la réglementation. Le Parlement a le droit d'obtenir une comptabilisation régulière de l'exercice de toutes ces responsabilités. Un rapport annuel classique, axé sur la conformité aux autorisations de dépenser, ne rend pas compte de ces obligations plus larges. Le Bureau du vérificateur général a soutenu que le gouvernement doit faire rapport de tout l'éventail de ses activités, c'est-à-dire de son intendance globale.

**L'éventail de ses activités, c'est-à-dire de son intendance globale.**

Le Bureau croit qu'un rapport sur l'intendance globale, dans le secteur privé comme dans le secteur public, serait très valable s'il répondait aux quatre questions suivantes :

- En quoi consistent la mission et les affaires de l'organisation?
- Comment l'organisation s'acquiesce-t-elle de sa mission?
- Quels sont les objectifs de l'organisation pour s'acquiescer de sa mission et ses plans pour la gestion des ressources qu'elle contrôle?
- À quel point l'organisation a-t-elle réalisé ses objectifs et combien cela a-t-il coûté?

On croit souvent qu'un enjeu clé de l'habilitation porte sur la délégation de pouvoirs et le pouvoir de dépenser. Pourtant, il est encore plus important de s'entendre sur les éléments dont le personnel est responsable et à qui il doit rendre des comptes. Les principes de l'énoncé sur la responsabilisation mentionné précédemment s'appliquent aussi à ce domaine. Pour que l'habilitation s'exerce efficacement, il faut mettre en place des mécanismes de responsabilisation compris de tous. Ces mécanismes doivent comporter :

- des objectifs clairs et connus et des normes de service permettant de mesurer le rendement organisationnel;
- des indicateurs de rendement afin d'évaluer les résultats, en insistant sur l'utilité de la mesure plutôt que sur sa précision;
- des systèmes d'information fiables et accessibles à l'appui du processus décisionnaire et de la mesure des résultats;



L'un des principaux éléments de contrôle des entreprises qui ont adopté une philosophie de gestion reposant sur l'habilitation est un ensemble de règles énonçant les convictions, les valeurs, les principes de gestion et le code de conduite de l'organisation. À partir d'une analyse du risque d'affaires, ces règles définissent les limites du pouvoir de décision des employés.

Parallèlement, les procédures d'exploitation normalisées explicitent les règles fondamentales, mais elles ne devraient pas être aussi contraignantes. Elles représentent simplement la meilleure façon connue d'aborder la situation actuelle et peuvent être révisées quand la situation change.

Habituellement, des contrôles officiels et des contrôles officieux sont tous deux souhaitables. Les contrôles

**Toutefois, le monde du travail est devenu tellement complexe et incertain et les changements surviennent si rapidement qu'il est devenu impossible d'élaborer des règles et des contrôles détaillés qui prévoient toutes les éventualités. Par conséquent, nous devons nous fier à l'intelligence et au jugement des employés sur le terrain, associés à des valeurs pertinentes, l'engagement et la responsabilisation.**

Les systèmes classiques de contrôle peuvent fonctionner efficacement lorsque le contexte est stable et que les tâches sont répétitives et prévisibles. Toutefois, le monde du travail est devenu tellement complexe et incertain et les changements surviennent si rapidement qu'il est devenu impossible d'élaborer des règles et des contrôles détaillés qui prévoient toutes les éventualités. Par conséquent, nous devons nous fier à l'intelligence et au jugement des employés sur le terrain, associés à des valeurs pertinentes, l'engagement et la responsabilisation.

Concrètement, il est souvent plus facile de gérer et parfois de travailler dans un milieu strictement contrôlé que dans un milieu qui laisse une grande liberté au personnel. Dans un régime de contrôle strict, l'employé n'est pas tenu de réfléchir, il se contente de respecter les règles, et le gestionnaire se contente de les faire appliquer.

Les systèmes classiques de contrôle étaient d'abord conçus pour imposer des instructions au personnel et éviter les possibilités d'erreur et de fraude. Ils partaient du principe que la direction savait le mieux comment procéder et que le contrôle s'exerçait lorsque le personnel se conformait à une procédure précise régissant les activités et les décisions.

En juin 1988, la Société des comptables en management du Canada publiait un énoncé sur la responsabilisation, dans lequel on décrivait la portée élargie et l'importance accrue de la responsabilisation de la direction d'une organisation. Dans cet énoncé, on souligne que la direction doit produire une information complète qui rend compte du rendement de l'entreprise et qui répond aux besoins des divers intéressés. Cette information peut reposer sur un ensemble intégré et complet d'assertions que l'on peut raisonnablement valider et qui permettront aux intéressés de porter un jugement sur le rendement. Ces assertions de la direction doivent se rattacher à ses initiatives et aux résultats

**Auparavant, les employés devaient rendre compte de leur conformité à des règles et procédures. Maintenant, on demande au personnel d'obtenir des résultats et de prendre des décisions à l'intérieur de principes généraux. Le personnel devrait donc être tenu responsable des résultats obtenus avec les ressources qui lui sont confiées.**

Les organisations éprouvent également des besoins dans un milieu en évolution. Auparavant, les employés devaient rendre compte de leur conformité à des règles et procédures. Maintenant, on demande au personnel d'obtenir des résultats et de prendre des décisions à l'intérieur de principes généraux. Le personnel devrait donc être tenu responsable des résultats obtenus avec les ressources qui lui sont confiées.

Dans la section précédente, nous avançons que le personnel a besoin d'un contexte où l'on institue un cadre de contrôle.

## Changement et responsabilisation

L'équilibre entre le contrôle, d'une part, et l'habilitation et l'engagement, d'autre part, n'est pas nécessairement difficile à atteindre. Une auto-évaluation réalisée à tous les paliers de l'organisation constitue une façon simple de s'assurer que le travail est effectué de la façon requise et que le personnel exerce son autonomie de façon responsable. Le succès de l'auto-évaluation dépend de la volonté des participants, en particulier les supérieurs, de s'engager dans un dialogue ouvert et de considérer les erreurs et les critiques comme une occasion d'apprendre et d'améliorer le rendement du système.

Les buts et objectifs, les politiques et procédures, les normes et les rapports d'information. Les contrôles officiels comprennent par exemple l'énoncé de mission, la confiance et l'engagement.



Une organisation qui veut conserver sa raison d'être et son efficacité dans une période de changement doit évoluer au moins aussi rapidement que son milieu de fonctionnement.

Le Bureau du vérificateur général a conscience de cette nécessité de fonctionner en organisation évolutive. Le Bureau constatait il y a plusieurs années que le secteur privé traversait des changements importants, pour conclure que des changements similaires s'imposaient dans le secteur public. Depuis une décennie, le Bureau, sous l'égide du directeur principal associé Otto Brodutch, a publié une série d'études sur la revitalisation des services publics.

Dans une étude de 1988, le Bureau examinait huit organisations gouvernementales qui semblaient performantes. Il a constaté que les caractéristiques suivantes contribuaient au rendement supérieur de celles-ci.

- Stratégie privilégiant les ressources humaines. Les employés avaient des défis à relever, ils étaient encouragés et se perfectionnaient. Ils avaient le pouvoir d'agir et de se servir de leur jugement. Les dirigeants étaient persuadés qu'un rendement supérieur s'obtient avec des gens qui croient en leur travail, plutôt qu'un moyen de systèmes contraignants. Les employés n'étaient pas paralysés par la crainte de l'échec, ils relevaient les défis avec confiance.

- Leadership stimulant. La direction se donnait une vision de l'organisation idéale, en définissait la mission et les buts, puis les énonçait clairement pour susciter l'engagement. Les employés communiquaient facilement et n'éprouvaient aucune difficulté à consulter leurs collègues, leurs supérieurs ou leurs subalternes. Une hiérarchie était définie à des fins administratives, mais rien n'entravait la collaboration pour réaliser les buts.

- Modes de travail innovateurs. Le personnel étudiait son propre rendement, pour tirer des leçons de l'effet de ses actes. On cherchait des solutions créatives aux problèmes. On maintenait de solides systèmes de suivi, de rétroaction et de contrôle. Les employés étaient autonomes, au lieu de dépendre du contrôle d'une autorité extérieure.
- Forte orientation sur la clientèle. Ces organisations étaient axées sur la clientèle, préférant satisfaire leurs clients plutôt que la bureaucratie.

- Quête du rendement optimal. Les gens cherchaient constamment à améliorer le rendement de l'organisation. Devant un changement de situation, ils adaptaient leurs méthodes, et non leurs valeurs. Cette orientation permettait aux organisations

Les organisations étaient passées du contrôle à l'engagement. Elles mettaient l'accent sur les résultats, tout en conservant des procédés justifiables.

d'avoir un bon rendement, même dans un contexte en évolution. Cet état d'esprit représentait peut-être l'élément le plus important.

## Changement et contrôle

Ces principes sont tout aussi valables pour les organisations du secteur privé, tendance largement confirmée dans les publications courantes sur la gestion.

Pendant tous les changements que traverse une organisation, les dirigeants doivent conserver le contrôle de l'organisation s'ils veulent réaliser leurs objectifs. On pourrait y voir une contradiction des principes qui précèdent, soit l'habilitation du personnel, l'obtention des résultats et la satisfaction des besoins du client, car le contrôle restreint la liberté d'action. Nous pouvons cependant élargir la signification du contrôle, pour passer des notions de restriction et de prescription à l'établissement d'un contexte menant à la réalisation des objectifs. Cette forme de « contrôle » apporte un complément à l'habilitation et à l'innovation.

## Un nouveau cadre de contrôle

La tendance à l'habilitation et à l'innovation s'accompagne d'une tendance à la révision des principes de contrôle à l'intérieur de l'organisation. Les règles et les procédés centralisés deviennent moins nombreux, pour céder la place à une responsabilisation qui se fonde plus sur les résultats que sur la conformité aux procédés. Les comptables et les contrôleurs ont tendance à réagir négativement aux suggestions de réduction du contrôle. L'expérience leur a fait réaliser les risques que courent ceux qui ont la témérité d'abandonner les contrôles pour laisser le personnel agir comme bon lui semble.

# Le contrôle et la responsabilisation, en harmonie avec l'habilitation et l'innovation

par D. Larry Meyers et Jamie Hood

## Introduction

Nous vivons une époque de profonds changements et l'arrivée du vingt et unième siècle sera marquée par des changements encore plus profonds et ce, à un rythme toujours plus rapide.

Le changement n'est pas toujours facile. Beaucoup y voient plus une source de problèmes que de possibilités. L'histoire démontre cependant qu'une période de changement apporte souvent une amélioration relative, pour un résultat généralement positif, même lorsque le processus est pénible.

Le grand défi actuel des dirigeants consiste à trouver des façons d'intégrer le changement et d'en tirer avantage. Les principes de l'habilitation et de l'innovation incarnent nombre des mécanismes qu'emploient actuellement à cette fin les dirigeants. L'habilitation exige de doter tout le personnel des moyens de prendre des décisions qui auront les résultats voulus. L'innovation consiste à encourager le personnel à améliorer constamment les produits et services ou à réduire leur coût. Les principes d'habilitation et d'innovation insistent surtout sur les résultats et s'accompagnent souvent d'une réduction du contrôle.

**L'habilitation exige de doter tout le personnel des moyens de prendre des décisions qui auront les résultats voulus.**

Parallèlement, les principes du contrôle et de responsabilisation jouent un rôle essentiel. Si nous metions ces principes de côté, l'habilitation peut devenir l'anarchie et l'innovation mener à la confusion totale. Ces principes ont cependant besoin d'être élargis. La responsabilisation doit non seulement comporter des rapports sur les résultats obtenus par l'organisation, mais aussi des plans pour accomplir sa mission et gérer ses ressources. De même, le contrôle doit comprendre les moyens de créer un contexte qui favorise la réalisation d'objectifs. Cela signifie l'élimination des contrôles inutiles et la révision des contrôles qui restent pour qu'ils créent le moins d'obstacles possible.

## La gestion dans une ère de changement

Depuis le début des années soixante-dix, nous avons vécu l'inflation et la déflation, des récessions et des reprises, la mondialisation des affaires et l'arrivée rapide des nouvelles techniques. Les industries des produits de base, traditionnellement le moteur de l'économie, se sont étioilées et ont cédé la place aux industries de la connaissance. L'entreprise canadienne a dû s'adapter aux nouveaux débouchés et à la nouvelle concurrence créés par l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis et se préparer aux conséquences de l'Accord de libre-échange nord-américain. Qui plus est, l'avenir immédiat nous réserve de nouveaux changements, qui découleront notamment de l'évolution démographique, de la crise des finances publiques, des inquiétudes croissantes à l'égard de l'environnement et de l'instabilité politique de nombreuses régions du monde, y compris le Canada.

Beaucoup d'organisations affrontent le changement simplement en s'y adaptant. L'adaptation est un aspect de l'évolution, mais il s'agit surtout d'un élément de réaction. Une organisation qui se contente de l'adaptation attend que la situation lui impose une marche à suivre. C'est une évolution, mais elle est limitée. À un niveau avancé, l'évolution devient beaucoup plus un processus de jugement, de réflexion et d'anticipation. La distinction entre l'adaptation et l'évolution est subtile mais profonde. Dans les deux cas, on fonctionne dans le présent. Toutefois, l'organisation qui s'adapte accuse un léger retard, elle sort à peine du passé, tandis que l'organisation évolutive devient une légère avance, elle vient de s'engager dans l'avenir. L'organisation évolutive voit dans le changement une possibilité de transformation. Elle est proactive tout en réagissant à la situation. De plus, l'organisation évolutive peut également se débarrasser de pratiques dépassées.



À cause de la période de restrictions financières que nous traversons, il nous est plus difficile de récompenser les employés qui ont un bon rendement au moyen de promotions. Raison de plus pour que le processus de promotion du Bureau soit aussi équitable et transparent que possible. Suite aux préoccupations exprimées par le personnel et aux efforts considérables déployés par l'équipe chargée de cette question, le Bureau a, cette année, modifié sensiblement le processus de promotion à la catégorie de la gestion et le processus de promotion au sein même de cette catégorie. L'expérience ainsi acquise servira également à améliorer le processus de promotion aux niveaux immédiatement inférieurs à celui de gestionnaire.

Le processus de changement et de renouveau est graduel et exige un apport continu de toutes les personnes concernées. Une enquête effectuée en 1992 auprès du personnel nous a beaucoup servi pour repérer les secteurs où il fallait concentrer les efforts pour la mise en oeuvre du cadre stratégique. Cet automne, a eu lieu une autre enquête auprès du personnel dont les résultats nous serviront de repères pour évaluer nos progrès et ajuster notre plan d'action.

Au début de 1994, fidèle au principe selon lequel il faut consulter les intéressés sur les questions les concernant, la Direction des systèmes et de la technologie de l'information a demandé à tous les vérificateurs de remplir un questionnaire sur l'utilisation de l'ordinateur

## Des progrès et des gens

en vérification. L'information ainsi recueillie servira à décider du matériel informatique et des logiciels qu'il faudra acheter en 1994-1995. Cette information nous aidera également à prendre des décisions sur le développement futur des outils informatiques pour la vérification.

Un des buts du cadre est de rendre les systèmes administratifs plus fiables et plus faciles à utiliser. En examinant les systèmes, on a remarqué un secteur qui touchait particulièrement le personnel, celui du traitement des remboursements de frais de voyage. Ce processus a maintenant été considérablement simplifié.

Au seuil de la deuxième année d'initiatives reliées au cadre stratégique, le vérificateur général a commenté les changements positifs qui ont été apportés : « Le but du cadre stratégique, rappelle-t-il, c'est de nous aider à nous améliorer constamment. »

Dans une note où il remercie tous les employés de leur appui, le vérificateur général a déclaré : « Jusqu'à présent, grâce à vos efforts et à votre contribution, nous avons réussi à modifier nos méthodes professionnelles et administratives courantes tout en réalisant des produits d'excellente qualité. Je suis sûr qu'avec votre aide, nous pouvons continuer de le faire. » ♦



- Nous visons à l'excellence
- Nous contrôlons nos coûts
- Nous encourageons l'innovation

Ces principes reflètent les valeurs fondamentales et les convictions qui nous guident ou qui devraient nous guider dans notre travail. Ils témoignent du genre de culture organisationnelle que le Bureau aimerait favoriser.

De nombreux organismes sont d'avis qu'un tel énoncé, qui transmet des principes et des valeurs au personnel, a une influence sur le comportement des employés. Par cet énoncé, la direction fait connaître au personnel le genre de milieu de travail qu'elle s'engage à lui assurer. Sans cet engagement, il n'y a pas de confiance possible.

« En appliquant ces principes directeurs et en les gardant à l'esprit dans nos décisions quotidiennes et dans nos relations avec nos clients et entre nous, nous améliorerons la qualité de notre travail et ferons du Bureau un endroit où il est encore plus agréable de travailler, dit Denis Desautels. Formuler ces principes n'a pas vraiment rendu la vie plus facile à la haute direction du Bureau, car une fois que vous les avez publiés, le personnel s'attend à ce que vous les respectiez, et cela ne va pas tout seul. La mise en pratique de ces principes exigera toujours la recherche d'un certain équilibre. »

## Que souhaitons-nous accomplir avec le cadre?

Le cadre stratégique n'est que cela, un cadre. Ce n'est pas un plan détaillé, ni un manuel. Le vérificateur général en parle comme d'une carte routière. Le cadre stratégique indique la voie dans laquelle le Bureau s'est engagé.

Ce cadre, nous l'avons construit, entre autres, pour définir une orientation générale visant l'intégration de la philosophie d'amélioration continue dans nos méthodes professionnelles et administratives. Cette philosophie deviendrait ainsi une partie intégrante de notre culture.

Un autre objectif du cadre est de nous aider à nous orienter vers l'extérieur, à nous axer sur la demande. Le Bureau reconnaît qu'il est nécessaire de consulter régulièrement les parties intéressées et de tenir compte de leurs besoins lorsque nous planifions notre travail.

## Mettre les stratégies en oeuvre

Le Bureau a commencé à appliquer les stratégies exposées dans le cadre. Des mesures précises ont été définies dans la ligne de ces stratégies et des six capacités clés dont le succès est, d'après le Bureau, un élément critique. Ces capacités clés sont :

- Le personnel
- L'identification des questions d'importance
- Les méthodes, la technologie et la mise en oeuvre de la vérification
- La communication et les rapports
- L'efficacité de la gestion
- Le mandat et le financement

## Comment en est-on arrivé là?

Le Bureau souhaitait adopter une orientation davantage axée vers l'extérieur et voulait mieux rejoindre ceux qu'il sert. Cette action se déroule sur plusieurs fronts.

Nous cherchons toujours des moyens de mieux servir le Parlement. À l'automne dernier, lors de l'élection d'un nouveau gouvernement, nous avons pensé que nous pourrions aider les comités parlementaires nouvellement constitués à planifier leur travail, en leur remettant un sommaire des questions contenues dans nos rapports précédents et qui, à notre avis, étaient importantes et restaient pertinentes. Cela nous a amenés à préparer une série de « documents de transition » qui ont été présentés au Parlement en février et qui ont été très bien reçus (voir l'article à ce sujet à la page 8 du présent numéro). De ce fait, nous avons été invités à témoigner devant onze comités au cours des derniers mois – ce qui est, de loin, un record pour le Bureau. Cette initiative doit son succès à la grande qualité du produit et au travail acharné des employés qui ont préparé cette série de documents de transition.

Un autre bon exemple de l'orientation vers l'extérieur que le Bureau compte donner à son activité est le Colloque sur les déficits et la dette. Le Bureau a tenu ce colloque dans le cadre d'une étude dont les résultats ont été communiqués dans un chapitre de notre rapport de 1993 intitulé « Information destinée au Parlement — pour comprendre les déficits et la dette ». Il a réuni 35 Canadiens éminents qui ont discuté de la question des déficits annuels et de la dette accumulée. Les idées qui ont jailli du Colloque ont été extrêmement utiles et ont contribué grandement au succès de l'étude. Le Comité des comptes publics a depuis demandé au gouvernement de donner suite à nos recommandations.

Nous faisons des progrès à l'égard de certaines questions internes auxquelles le Bureau a dû faire face depuis un certain temps.

# Un processus de changement et de renouveau

*par Joanne Guillemette, John Hutchinson et Ann Wesch*

Ces dernières années, tous les organismes ont ressenti le besoin de changer, de se renouveler. Le Bureau du vérificateur général ne fait pas exception à la règle. Il y a un peu plus d'un an, nous avons commencé d'appliquer des principes d'amélioration continue à notre travail. Il ne s'agissait pas de suivre aveuglément les principes de la gestion de la qualité totale, mais plutôt de mettre en oeuvre ceux qui convenaient à notre environnement.

Comme le dit le vérificateur général, Denis Desautels : « Avant de pouvoir parler des attentes des clients ou des parties intéressées et de nous demander si nous y répondons adéquatement, ou de discuter des moyens d'améliorer nos divers processus internes, nous devons nous mettre d'accord sur notre raison d'être et sur les valeurs qui devraient guider nos travaux, et cibler nos efforts en vue d'accomplir notre mission. Cependant, il semblait manquer un sentiment d'orientation stratégique pour le Bureau. Nous avions besoin d'un cadre pour rassembler tous ces éléments. »

En avril 1992, avec l'aide de quelques conseillers de l'extérieur, le Bureau a amorcé le processus d'élaboration du cadre stratégique afin de concrétiser certains changements. Une enquête menée auprès de tout le personnel du Bureau, à l'automne de 1992, a confirmé que nous étions sur la bonne voie et a permis de cerner des secteurs où des améliorations s'imposaient. Le cadre a été finalisé, puis approuvé par le Conseil de direction en mars 1993, et distribué au personnel en avril de la même année. Gerald Ross, associé principal et cofondateur de la maison Change Lab International, était l'un des conseillers qui ont aidé à l'élaboration du cadre stratégique. « Le cadre stratégique a été conçu comme un instrument de changement au sein du Bureau, dit-il,

## Avoir une vision

Le cadre n'est qu'un moyen simple d'expliquer ce qu'est le Bureau, d'une manière telle que chacun se sente concerné. Il est important de s'intéresser à l'idée qui sous-tend le cadre – à la manière dont le cadre a été conçu. Ce n'est pas un document créé en coulisse, souligne Gerald Ross. Le vérificateur général a rassemblé quelques-uns des meilleurs cerveaux de l'organisme, de tous les niveaux de gestion, pas seulement des vérificateurs généraux adjoints ou des sous-vérificateurs généraux. »

*« Nous nous sommes engagés à promouvoir, dans l'exécution du mandat que nous a confié le Parlement, une administration gouvernementale, responsable, honnête et productive et, de ce fait, à produire des résultats positifs pour tous les Canadiens. »*

Pour Denis Desautels, cette vision énonce la raison d'être du Bureau. « C'est une description bien ciblée de notre activité, et qui désigne clairement notre client principal. Une vision commune assure l'uniformité des buts entre tous les niveaux de l'organisme et donne une orientation générale à tous nos actes, ajoute-t-il. Une vision, c'est ce qui nous pousse à nous lever le matin et à venir travailler. »

## Définir notre mission

*« Le Bureau du vérificateur général du Canada effectue, en toute indépendance, des missions de vérification et des examens qui fournissent information, assurance et avis objectifs au Parlement. Le vérificateur général vise ainsi à améliorer le contrôle parlementaire sur les dépenses publiques et à encourager l'emploi des meilleures méthodes de gestion dans l'administration publique. »*

Notre mission précise de quelle façon les objectifs généraux de l'organisme seront atteints. Elle traduit notre vision en un but concret vers lequel tendent les efforts de tous les membres de l'organisme. La mission est axée sur le produit que nous livrons à notre client, le Parlement, dans l'accomplissement de notre mission.

## Guider nos actes

Le cadre comprend également un ensemble de principes qui guident le Bureau dans l'accomplissement de sa mission. Ces principes sont axés sur les valeurs suivantes :

- Nous servons l'intérêt public
- Nous apprécions nos employés

de communication entre notre Bureau et les comités parlementaires s'en trouveront améliorées.

Une analyse du processus d'élaboration des documents de transition a démontré que la plupart des gestionnaires à l'intérieur du Bureau étaient satisfaits des résultats. Nombre d'entre eux nous ont d'ailleurs fait des suggestions fondées quant à la façon d'améliorer ces documents la prochaine fois.

D'aucuns se souciaient de l'effet qu'ont eu ces documents sur leurs relations avec les ministères. Certains fonctionnaires ont été froissés du fait qu'ils n'ont pas été invités à inclure leurs commentaires et leurs perspectives dans les documents.

La plupart des cadres supérieurs du BVG ont déclaré que les Documents de transition étaient une bonne idée qui devrait être développée davantage. Quelqu'un a suggéré que le vérificateur général fournisse, dans chaque document de transition, une brève évaluation générale des questions abordées, semblable au premier chapitre de notre rapport annuel. Autre suggestion : celle d'utiliser les documents de transition pour donner aux parlementaires, en temps opportun, une mise à jour sur certaines questions. Voilà qui exigerait une relation de travail plus étroite entre le personnel du Bureau et les membres des comités de la Chambre, une plus grande délégation de pouvoir au sein du Bureau et une réduction du contrôle exercé par le centre. On a également proposé de consacrer plus d'efforts à la publicité des Documents de transition et d'en favoriser une plus large diffusion. L'idée qui avait la plus grande portée, c'était de vouloir établir un babillard électronique auxquels les députés auraient accès.

Environ le tiers des répondants du BVG considèrent que leurs documents de transition sont également utiles à d'autres fins, puisqu'ils donnent un aperçu du travail de

vérification antérieur, qu'ils constituent un résumé des questions en suspens et un tremplin pour la réflexion sur les travaux futurs. Dans l'ensemble, les répondants s'entendent pour dire que nous devrions répéter l'expérience.

## Leçons tirées

Nous avons appris qu'une gestion centralisée ne permet pas de relever un tel défi et que le processus doit demeurer aussi souple et aussi simple que possible. Il faut dire précisément aux gens ce qu'on attend d'eux et ensuite, compter sur eux pour prendre des décisions de façon indépendante. Il est également essentiel d'obtenir la rétroaction des clients dès les débuts du processus et souvent au cours de son déroulement. Nous avons rencontré les greffiers des comités au début du projet afin d'avoir leur avis sur le contenu des documents et une autre fois par la suite, pour en faire la promotion.

Nous avons aussi appris une autre leçon : il faut demeurer souple et conserver une liberté de choix. Pendant longtemps, nous ne savions pas au juste quand les comités parlementaires seraient mis sur pied ni combien de temps nous avions pour nous préparer : cette incertitude fut notre plus motivation.

Avoir de la chance ne nuit pas non plus, et nous en avons eu, surtout pour ce qui est du moment où les comités ont été formés.

Comme toujours, l'avenir est imprévisible, mais il nous faudra continuer à rejoindre notre client, le Parlement, non seulement au moyen de documents de transition mais également par d'autres moyens. ♦



● les exigences quant à l'obligation de rendre compte, ce qui comprend la mesure du rendement, la vérification interne, l'évaluation de programme et l'information destinée au Parlement.

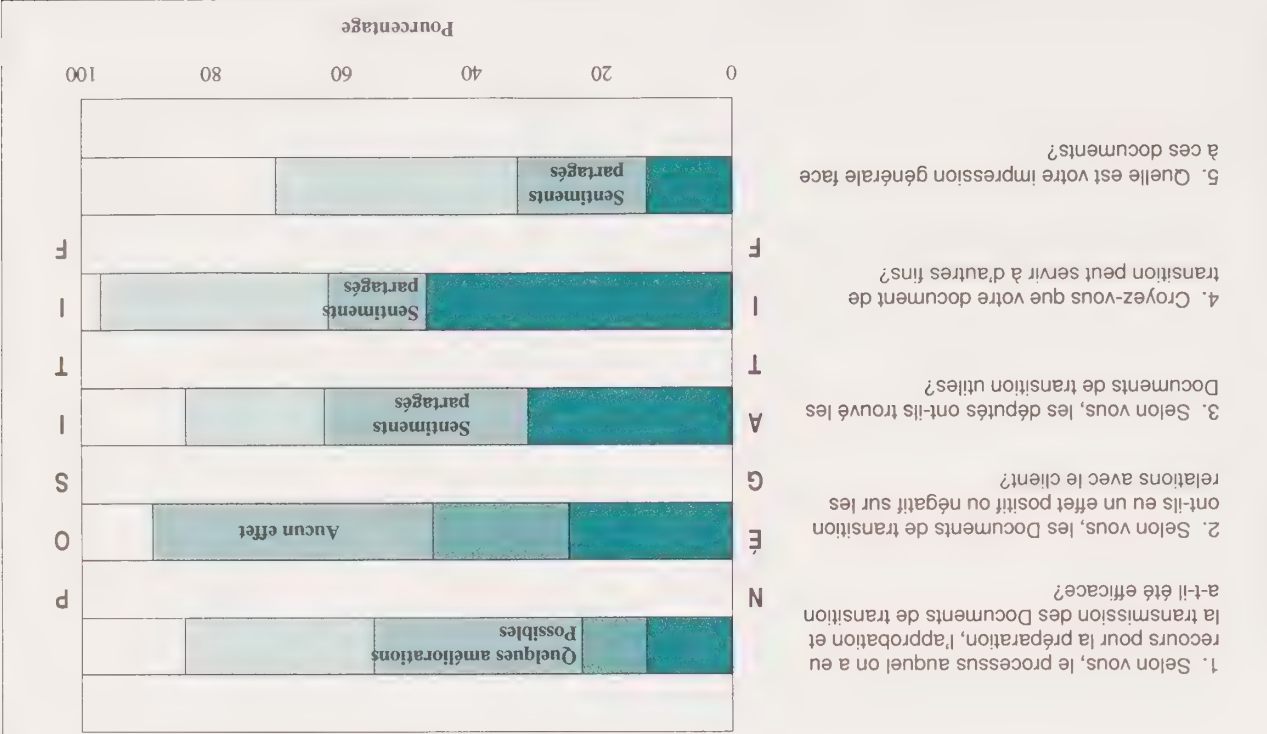
Les aspects de la gestion qui préoccupent le plus souvent ont trait à des évaluations insatisfaisantes de l'efficacité des programmes fédéraux à gros budgets, à la non-conformité aux politiques et aux règlements du gouvernement, et à la faiblesse de la gestion et du contrôle financiers.

Les présidents des comités de la Chambre, les vice-présidents, les greffiers et chacun des membres des comités ainsi que les ministres et sous-ministres des ministères concernés ont reçu les documents relatifs à leurs champs d'intérêt. De plus, on a fait parvenir tous les documents aux membres du Comité des comptes publics, et le Comité permanent des opérations gouvernementales s'est vu remettre les documents reliés à sa sphère de compétences.

### L'effort en valait-il la peine?

De prime abord, les députés ont réservé un accueil très favorable aux documents. Le président de la Chambre des communes a loué notre initiative et nos efforts pour

Analyse des documents de transition — Auteurs et participants



s'assurer qu'ils avaient consulté les bonnes personnes. Quelqu'un aurait pu dire que nous envisagions les choses avec « courage, confiance et espoir que tout irait bien », comme le préconisait Herman R. Van Gunstere dans *The Quest for Control: A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, publié par John Wiley & Sons en 1976.

## Le manque de temps : un étonnant facteur de motivation

La production des documents a été toute une aventure en soi, une véritable course contre la montre.

Notre première démarche fut de chercher à connaître les réactions des clients à l'idée des Documents de transition. Nous avons donc rencontré des greffiers de comité pour leur demander leur avis, et ceux-ci nous ont donné quantité d'idées merveilleuses quant à la manière de rendre les documents utiles aux députés.

Ensuite, nous avons simplifié le processus de production grâce à la mise au point d'un gabarit pour les divers documents. Nous avons établi, pour une entité, un document de transition modèle et nous l'avons soumis à l'examen de la haute direction, pour qu'elle le commente.

Nous avons obtenu le point de vue des ministères concernés en donnant le document modèle à un certain nombre de sous-ministres pour qu'ils l'examinent, ce qui nous a valu d'excellentes suggestions qui ont contribué à son amélioration. À la mi-août, nous étions en mesure de donner le document à chacune des équipes afin qu'elles s'en servent comme guide pour la préparation des documents particuliers.

La date des élections fédérales est demeurée incertaine jusqu'au 8 septembre, où elle a été fixée au 25 octobre. S'il y avait changement de gouvernement, il se pouvait que le Parlement soit convoqué immédiatement et que les comités soient mis sur pied dès la mi-décembre. Malheureusement, compte tenu de toutes les autres demandes auxquelles les équipes devaient répondre, nous savions qu'il serait pratiquement impossible de produire tous les documents pour cette date.

Les élections ont effectivement entraîné un changement de gouvernement, mais les Libéraux ont décidé d'attendre après Noël pour convoquer le Parlement. Ensuite, nous avons eu un autre répit! Nous avons appris que le dépôt du *Rapport du vérificateur général de 1993* avait été reporté à la nouvelle année, ce qui libérait, jusqu'à un certain point, le personnel intervenant dans la production du Rapport et lui permettait de se pencher sur les Documents de transition.

À ce moment-là, nous étions en mesure de livrer un produit de qualité, mais quelques documents se faisaient attendre. En fin de compte, les comités auxquels ces

## Le produit

documents étaient destinés ont été les derniers mis sur pied, ce qui nous a donné le temps de mettre la touche finale. La collaboration a été intense tout au long du processus. Les auteurs, les réviseurs fonctionnels, les agents de liaison avec le Parlement et le personnel affecté à la production du Rapport — réviseurs, traducteurs et imprimeurs — ont travaillé ensemble et se sont souvent rencontrés pour aborder les problèmes à mesure qu'ils se présentaient. À la fin, nous avons respecté les délais de livraison prévus, à moins d'une semaine de la mise sur pied des comités et ce, dans chaque cas!

Les Documents de transition comprennent 36 fascicules de 6 à 45 pages chacun qui font état de une à onze questions importantes. Les documents sont imprimés en gros caractères, simple et aérée, la mise en page est conçue pour faciliter la lecture. Chaque document comporte des renvois aux autres documents, au besoin. Vingt et un de ces documents portent sur des ministères ou des organismes fédéraux, alors que 15 traitent de secteurs fonctionnels, comme l'évaluation de programme ou la gestion des ressources humaines. Les documents sont regroupés suivant la structure du nouveau gouvernement et des nouveaux comités de la Chambre.

Les documents traitent de nombreux problèmes épineux qui durent depuis longtemps, et autant de problèmes de systèmes que de problèmes de résultats. Les questions liées à l'optimisation des ressources abordées dans les documents, représentent, au total, des milliards de dollars. Les documents indiquent quels sont les secteurs de gestion où il y a place à l'amélioration. Ceux-ci couvrent toute la gamme, notamment :

- à l'extrême supériorité, les questions relatives à la pertinence de la législation et des mécanismes de planification stratégique;
- les aspects organisationnels, y compris la définition des rôles et des responsabilités et la nécessité d'une meilleure coordination entre les paliers de gouvernement et, au sein du gouvernement fédéral, entre les ministères;
- la gestion des intrants, ce qui comprend les ressources humaines, les grands projets d'immobilisations, la sécurité de l'information, les contrôles financiers, les systèmes d'information de gestion et la réglementation à ce sujet;
- les extraits des activités des ministères, par exemple les résultats obtenus, l'économie et l'efficacité ainsi que la conformité aux autorisations;



Essayez de vous rappeler votre première semaine ou votre premier mois dans un nouvel emploi. Vous vous êtes probablement senti un peu dépassé au moment où vous vous efforciez de comprendre les attentes que l'on avait vis-à-vis de vous et le rôle que vous pourriez jouer. Imaginez alors les difficultés qu'ont dû surmonter les députés de la 35<sup>ème</sup> législature, la plupart d'entre eux n'ayant jamais été élus auparavant à la Chambre des communes.

Au cours du mandat de la législature précédente, le Bureau du vérificateur général a soulevé maintes questions importantes, et nombre d'entre elles n'ont pas été réglées. Nous avons établi des rapports constructifs avec certains comités de la Chambre et nous voulions maintenir, dans la mesure du possible, la dynamique que nous avons suscitée. Pour y parvenir, nous avons décidé de donner à tous les comités de la Chambre un rapport d'étape au sujet des questions importantes que nous avons soulevées et qui demeuraient en suspens.

Nous connaissons l'existence d'un précédent dans ce domaine. Le General Accounting Office des États-Unis a en effet préparé une série de documents intitulée « Transition Series » à l'intention des nouvelles administrations puis une autre en 1988 et de nouveau en 1992, et celles-ci ont été bien accueillies.

Nos documents de transition devaient répondre à un certain nombre de critères rigoureux. Premièrement, nous savions que les membres des comités allaient être submergés d'information et que, pour que nos documents soient lus, il fallait qu'ils présentent les questions d'actualité importantes d'une manière concise, facile à lire et dans une perspective globale. Deuxièmement, il fallait qu'ils atteignent autant de membres des comités que possible. Troisièmement, pour que ces documents les aident à planifier leur travail, nous devons les rendre disponibles dès la création d'un nouveau comité. Enfin, les documents devaient se conformer à nos normes élevées d'exactitude et d'excellence.

Ces documents n'étaient pas destinés à être un « rapport » du vérificateur général; ils allaient prendre la forme de lettres personnelles adressées par le vérificateur général aux présidents des divers comités, accompagnées des documents de transition pertinents. Tous les membres des comités en ont obtenu copie.

Nous espérons que ces documents contribueront à l'établissement de liens solides entre les nouveaux comités parlementaires et le personnel du Bureau. Ils s'inscrivent, en fait, dans une stratégie de communication plus vaste qui répondait à la nécessité, pour les vérificateurs et l'appareil de l'État dans son ensemble, d'adopter un mode de fonctionnellement qui se

rapprochât davantage de celui d'une entreprise commerciale.

Après des discussions au Bureau et à l'extérieur et après un sondage mené auprès de quelques employés de comités, nous avons décidé de nous lancer dans la production des documents.

## Difficultés liées à la mise au point d'un nouveau produit

Il s'agissait d'un nouveau produit pour le Bureau et, comme il fallait s'y attendre, les opinions à cet égard variaient de l'enthousiasme considérable au scepticisme contenu.

Nous n'aurions probablement pas pu choisir un plus mauvais moment pour tenter de nous mettre à développer un nouveau produit. Les élections coïncidaient avec le cycle de production de notre propre rapport annuel, ce qui voulait dire que nos équipes de vérification, nos réviseurs, nos graphistes et nos traducteurs avaient déjà travaillé à la limite de leurs possibilités. De plus, comme l'appareil de l'État venait tout juste d'être réorganisé et que d'autres changements étaient possibles après les élections, il allait falloir subdiviser les chapitres des précédents rapports en fonction des nouveaux ministères. Après la dissolution du Parlement, nous n'avions plus accès aux députés pour leur demander ce qu'ils aimeraient voir dans ce produit. Nous savions également qu'une restructuration des comités de la Chambre s'imposait, compte tenu des changements apportés dans les ministères.

L'échéancier représentait aussi pour nous un problème difficile. Après avoir pris la décision de produire des documents de transition, il nous fallait fixer des échéances pour la rédaction, la révision et la traduction de chacun des documents. Malheureusement, nous ne savions pas quand seraient déclenchées les élections ni à quel moment, après les élections, seraient mis sur pied les comités. Pendant la majeure partie de la production, nous n'étions jamais vraiment certains s'il fallait que le produit soit prêt dans quelques semaines, dans un mois ou (ce que nous espérons) dans quelques mois. Nous savions cependant qu'en abordant la production comme nous avions l'habitude de le faire, il serait pour ainsi dire impossible de respecter l'échéance la plus proche.

Par conséquent, nous avons délégué le plus de responsabilités possible aux auteurs de chacun des documents. Ce sont eux qui ont décidé s'il fallait faire rapport sur certaines questions, qui ont traité avec les fonctionnaires compétents et qui se sont dépensés pour assurer la qualité du texte final. La souplesse a constitué un élément important dans ce processus, car des facteurs externes, indépendants de notre volonté, pouvaient changer d'un instant à l'autre. Nous avons abandonné les habituelles révisions et approbations officielles à niveaux multiples; par ailleurs, les auteurs devaient



# L'orientation vers le client au BVG : L'addition des documents de transition à notre répertoire de produits

par Tom Hopwood et Frances Smith



Denis Desautels parle de l'incidence des Documents de Transition :  
« Voici un autre exemple qui montre que le Bureau est assurément novateur et qu'il est à l'écoute des besoins des parlementaires. L'effort consacré à la préparation des documents s'est aussi avéré plus utile que prévu. »

En février 1994, le Bureau du vérificateur général a présenté pour la première fois des « Documents de transition » à un nouveau Parlement. Ces documents avaient pour but d'aider les comités de la Chambre à bien saisir le travail que nous avions effectué jusque là, en leur fournissant des résumés des questions importantes qui présentent un intérêt continu et à propos desquelles le Bureau a fait rapport au Parlement dans le passé. Ces documents ont été bien accueillis et semblent avoir consolidé l'intérêt des comités de la Chambre à l'égard de notre travail.

## Les vérificateurs et leurs clients s'adaptent à une évolution rapide du contexte

Nous traversons une période où tous les aspects de la vie évoluent rapidement et constamment. La croissance de la dette et des déficits nationaux poussent le secteur public canadien à envisager des réformes spectaculaires dans la taille et la nature de l'appareil de l'État. Pendant ce temps, le Parlement doit aborder tout un nouvel éventail de politiques, d'examen et de mesures

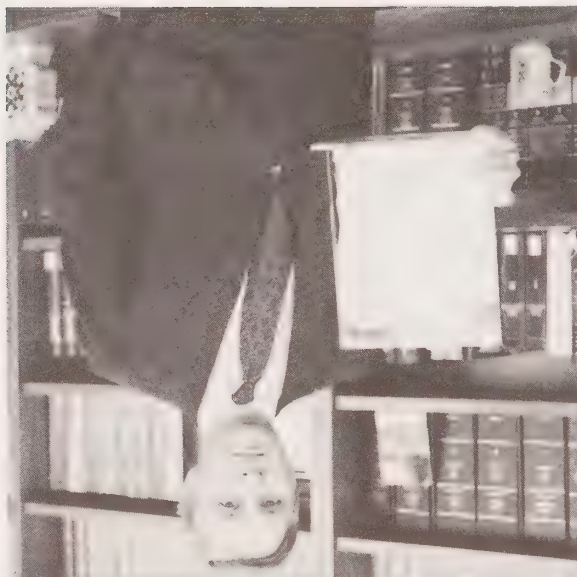
législatives, et le temps dont il dispose pour traiter de chaque nouveau sujet de préoccupation diminue. Dans le secteur privé, même les très grandes sociétés ont tribuqué sous le poids de la concurrence accrue. Un nouveau type d'entreprises, axées sur le client et capables de s'adapter, voit le jour, et nombre d'entre elles — surtout dans le domaine de la technologie de pointe — se livrent à une concurrence féroce pour être les premières à atteindre leur marché.

Des pressions semblables poussent le Bureau du vérificateur général dans la même direction l'incitant à opter pour une philosophie davantage axée sur le client et la capacité d'adaptation.

Dans le passé, les vérificateurs législatifs n'avaient généralement pas besoin de s'inquiéter à propos de leurs marchés. Notre travail avait comme caractéristique d'être largement fonction de l'offre plutôt que de la demande. Trouver de meilleures façons de servir notre client n'était pas l'une de nos priorités; on considérait qu'il s'agissait simplement du résultat inéluctable de notre travail.

Les réductions budgétaires touchent maintenant tous les aspects de l'administration publique, et le rôle des comités parlementaires a été renforcé pour assurer l'efficacité des programmes et la prudence financière. Dans ce nouveau contexte, les comités, aguerries, deviennent plus exigeants dans leur quête d'information. Comme vérificateurs, cela nous pousse à être plus attentifs, à donner aux comités les renseignements dont ils ont besoin et à nous assurer qu'ils les comprennent.

Nombreux sont les exemples d'efforts que le Bureau a déployés dans le passé pour rejoindre son client, le Parlement, et d'autres intervenants par le truchement des médiums suivants : vidéos, CD-ROM, symposiums, conseils donnés officiellement aux ministères, exposés et témoignages aux audiences des comités. Les Documents de transition que le Bureau a produits plus tôt cette année constituent un autre moyen d'atteindre notre clientèle.



Mark Hill, directeur principal de la Liaison avec le Parlement et auteur de l'article (à droite), et le vérificateur général adjoint Richard Fadden (ci-dessous) se sont vu honorés par le vérificateur général pour le rôle qu'ils ont joué dans l'adoption du projet de loi C-207.

actions, il faut restaurer l'intégrité de nos institutions politiques. (...) La transparence sera le mot d'ordre du gouvernement libéral. » Il est évident que l'actuel gouvernement y tient. Deuxièmement, dans son commentaire d'introduction devant le Comité des comptes publics, Mme Catterall a parlé de certaines des réserves qui avaient été exprimées par les députés lors de la deuxième lecture en disant ceci :

« (...) ce projet de loi ne s'adresse pas particulièrement à l'actuel vérificateur général ou à cette législation, (...) nous préparons quelque chose pour les législateurs et les vérificateurs généraux de l'avenir. Ils risquent de ne pas être tous aussi gentils que l'actuel. » D'une certaine façon, il s'agissait d'un indice de la confiance que le gouvernement au pouvoir accorde à l'actuel vérificateur général. Il sait que ce dernier est d'avis que la

collaboration et l'appui mènent plus loin que l'affrontement. Cette position a été renforcée par la volonté de consulter les parlementaires sur le calendrier des rapports supplémentaires, volonté exprimée tant devant le Comité de la Chambre que devant le Comité du Sénat. Le Bureau compte déposer son premier rapport supplémentaire en mai 1995. ➤



lors de deux audiences tenues les 26 et 31 mai.

Au cours de ces audiences, la position du gouvernement a été présentée par M<sup>me</sup> Marlene Carraïl, députée libérale d'Ottawa-Ouest et secrétaire parlementaire du président du Conseil du Trésor. La pièce 2 compare les dispositions initiales du projet de loi déposé par M. Gauthier aux dispositions du projet de loi amendé par le Comité des comptes publics et finalement adopté par la Chambre.

L'amendement le plus notoire se trouve peut-être dans le nombre de rapports supplémentaires prévu par le projet de loi. La disposition initiale ne contenait aucune

limitation et laissait au vérificateur général le soin de décider du nombre de rapports supplémentaires qui pourraient être présentés au Parlement chaque année. Toutefois, de l'avis des députés du gouvernement, il était plus sage de limiter à trois par année le nombre de rapports supplémentaires si l'on voulait maîtriser les coûts, réduire au minimum les possibilités de perdre de vue les messages importants du Rapport annuel du vérificateur général et diminuer les risques que le Bureau s'engage dans des débats partisans (en déposant des rapports au moment où les questions font l'objet de débats politiques vintuents). De leur côté, les députés du Bloc québécois ont préconisé qu'un calendrier fixe soit établi pour le dépôt des rapports

supplémentaires, arguant qu'un dépt à dates fixes aiderait le vérificateur général à se soustraire d'avantage aux questions politiques de l'heure. Dans son témoignage devant le Comité, le vérificateur général a déclaré qu'en raison de la nature du calendrier parlementaire, trois rapports plus le Rapport annuel lui permettaient de présenter l'information en temps opportun. Pour ce qui est des questions vraiment urgentes, il resterait

toujours la possibilité d'invoquer l'article 8 de la Loi sur le vérificateur général qui prévoit le dépt d'un rapport spécial dans de telles circonstances. Il a également

indiqué qu'il aimerait mieux disposer d'une certaine souplesse à l'égard des dates de dépt que d'être tenu à un calendrier rigide. Il s'est en effet produit des occasions où la Chambre n'a pas siégé pendant plusieurs mois (l'élection de 1993 en étant un exemple récent) et où les députés n'auraient pas pu recevoir un rapport et y donner suite. Le Comité a alors décidé d'autoriser le dépt de trois rapports supplémentaires au maximum.

L'obligation de soumettre un préavis de 30 jours sur l'intention de déposer un rapport supplémentaire a été introduite par le gouvernement et acceptée par le Comité à titre de moyen de soustraire le vérificateur général aux questions politiques de l'heure. Statistique Canada fonctionne en régime de préavis depuis plusieurs années. Ce

ministère s'appuie ainsi sur le principe voulant que la déclaration préalable d'une intention réduit les chances de se faire dire, même implicitement, que l'on présente de l'information dans le but d'alimenter un débat. Le vérificateur général souscrit à ce raisonnement.

Le Comité a ramené le projet de loi modifié devant la Chambre le 6 juin. Il a été débattu à l'étape du rapport, est passé en troisième lecture et il a été renvoyé au Sénat le 14 juin.

## Conclusion

Le projet de loi n'est pas volumineux — à peine deux pages et trois dispositions. Toutefois, son incidence sur le Bureau du vérificateur général et, un peu plus indirectement, sur les dépenses du gouvernement, sera beaucoup plus importante que le peu d'espace qu'il occupe dans les Lois révisées du Canada.

Pour sa part, le Bureau du vérificateur général sera désormais en mesure de fournir plus rapidement une information plus pertinente au Parlement et de la produire d'une manière plus rationnelle qu'il ne le pouvait avec un document de plus de 700 pages. Il faudra toutefois que le Bureau repense la planification, le calendrier, l'exécution et le compte rendu de ses travaux — probablement à une échelle qui ne s'est pas vue depuis l'adoption de l'actuelle Loi sur le vérificateur général en 1977. Et le Parlement sera mieux à même d'exercer ses responsabilités de contrôle des dépenses publiques. Fort d'une information plus actuelle sur la gestion de l'argent des contribuables, le Parlement pourra agir plus rapidement au besoin et peut-être permettre des économies plus appréciables. De même, le gouvernement pourra répondre plus rapidement aux constatations du vérificateur et voir, s'il y a lieu, sa rapidité d'intervention soulagée dans le Rapport annuel du vérificateur général.

Il reste tout de même à savoir pourquoi l'actuel gouvernement a appuyé le projet de loi C-207 à ce moment-ci alors que les gouvernements antérieurs avaient fermement rejeté tout ce que le vérificateur général avait fait pour obtenir l'autorisation de déposer des rapports périodiques. À mon avis, la réponse a deux facettes.

Premièrement, le parrain du projet de loi, M. Gauthier, au début de la première audience du Comité des comptes publics, a cité le Livre rouge, document sur lequel le Parti libéral a fondé sa campagne électorale.

« Le capital de confiance des élus auprès des citoyens et citoyennes est de toute première importance. Pour que le gouvernement joue le rôle constructif qui est le sien, tout en étant comptable de ses



Amendements au projet de loi C-207 apportés au cours du processus législatif

DISPOSITION

PROJET DE LOI DÉPOSÉ

TEL QUE MODIFIÉ  
EN COMITÉ

Nombre de rapports  
supplémentaires

Illimité

Trois au maximum

Préavis

Non requis

Préavis de 30 jours au président  
de la Chambre

Dépôt du Rapport

Dès le premier jour de la nouvelle

Dès le premier jour de la nouvelle  
séance parlementaire

Opportunité du Rapport

Une fois achevés les travaux de  
vérification, à la discrétion du Bureau

Non précisé

PIÈCE 2

de nouveau étudié par la Chambre au cours de la même session. Le parti qui ne voulait pas voir un projet de loi aller loin n'avait qu'à réunir assez de députés pour qu'ils en parlent pendant toute la période de discussion, stoppant ainsi toute progression du projet de loi.)

Après le tirage, on fixe le moment du débat en deuxième lecture et du renvoi à un comité. La deuxième lecture s'accompagne d'un vote de la Chambre, qui constitue, en fait, une approbation de principe.

L'étude en comité implique un examen article par article du projet de loi et peut aussi comporter des amendements de forme; le motif du projet de loi ne peut toutefois pas être modifié par le comité. Lorsque le comité fait rapport du projet de loi (étape du rapport) à la Chambre, il y a de nouveau un débat et un vote.

Enfin, le projet de loi fait l'objet d'une troisième lecture et d'un autre vote.

La deuxième lecture du projet de loi C-207 s'est faite en deux séances, celles du 25 mars et du 3 mai 1994. Le vérificateur général et le parrain du projet de loi, le député Jean-Robert Gauthier, ont été les principaux témoins. Le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent des comptes publics, qui en a fait l'examen aux réunions tenues les 26 et 31 mai 1994. C'est pendant ces deux réunions que le projet de loi a été amendé (voir la pièce 2). Les projets de loi d'initiative parlementaire qui ne sont pas rejetés

La métamorphose du  
projet de loi C-207

au moment du vote en deuxième lecture sont habituellement expédiés dans le cadre du processus d'examen en comité. Lorsque les observateurs ont vu que le projet de loi C-207 était sorti relativement intact de son examen par le Comité des comptes publics, ils ont finalement commencé à penser qu'il avait une véritable chance d'être adopté.

Le projet de loi a franchi l'étape du rapport et celle de la troisième lecture, et la Chambre l'a renvoyé au Sénat le 14 juin 1994. L'examen du projet de loi par le Sénat a comporté des étapes semblables à celles de l'examen par la Chambre, le Comité sénatorial permanent des finances nationales agissant comme comité d'examen. Le vérificateur général et Jean-Robert Gauthier ont comparu devant le Comité à la mi-juin pour expliquer le projet de loi et pour répondre aux questions. Le projet de loi a franchi toutes les étapes sans difficulté et reçu la sanction royale le 23 juin 1994.

Le projet de loi C-207 a été déposé et lu pour la première fois le 11 février 1994. Le parrain du projet de loi, Jean-Robert Gauthier, député libéral de la circonscription électorale d'Ottawa-Vanier, avait présidé le Comité des comptes publics de 1991 à 1993. M. Gauthier avait été très

actif et très productif pendant son mandat au Comité des comptes publics. Il avait également une connaissance approfondie des questions visées par le projet de loi. Étant l'un des plus anciens députés de la Chambre, M. Gauthier possédait le flair politique nécessaire pour mener à bien le projet de loi. Le nouveau gouvernement libéral s'étant engagé à être ouvert et transparent, le moment semblait indiqué si l'on voulait que les rapports périodiques deviennent un jour une réalité.

À l'étape du débat en deuxième lecture, le projet de loi a reçu de solides appuis de la part des députés des deux partis de l'Opposition, alors que de vagues réserves étaient exprimées par les députés du gouvernement. Ils craignaient notamment les répercussions financières de la production de plusieurs rapports par année, le manque d'uniformité avec les *Comptes publics*, l'accroissement possible de la charge de travail des ministres et des bureaucrates et l'implication possible du vérificateur général dans des affaires de politique partisane. Malgré ces inquiétudes, le projet de loi a été appuyé par la majorité et renvoyé au Comité des comptes publics pour un examen détaillé.

Tous les amendements apportés au projet de loi l'ont été à l'étape de l'examen article par article qu'en a fait le Comité des comptes publics

## Chronologie des principales mesures parlementaires Rapports périodiques, de 1979 à 1994

|                          |  |
|--------------------------|--|
| <b>Novembre 1979</b>     | Un membre du Comité des comptes publics demande au vérificateur général, James J. Macdonnell, pourquoi les rapports ne sont pas présentés en temps opportun et pourquoi l'article 8 n'est pas invoqué plus souvent. Premier rapport du Comité des comptes publics — Recommande que « le vérificateur général exerce plus souvent son pouvoir d'émettre des rapports spéciaux de sorte que votre Comité puisse examiner plus fréquemment des questions d'actualité ».   |
| <b>8 décembre 1981</b>   | L'honorable Walker Baker invoque le Règlement pour demander la modification de la Loi sur le vérificateur général en vue de permettre le dépôt de rapports périodiques. Cinquième rapport du Comité des comptes publics à la Chambre — Recommande que des modifications soient apportées à la Loi sur le vérificateur général, notamment la possibilité de déposer des rapports périodiques. Aideen Nicholson, présidente du Comité des comptes publics, demande, au cours de la période de questions, une loi visant à modifier la Loi sur le vérificateur général. |
| <b>17 décembre 1984</b>  | Lettre du vérificateur général Ken Dye à Doug Lewis, secrétaire parlementaire au président du Conseil du Trésor, exposant les raisons de modifier la Loi sur le vérificateur général.  |
| <b>4 mars 1985</b>       | Aideen Nicholson, présidente du Comité des comptes publics, demande de nouveau au gouvernement de fournir une réponse concernant la modification de la Loi.  |
| <b>3 octobre 1985</b>    | Première lecture du <b>projet de loi C-250</b> , un projet de loi d'initiative parlementaire, présenté par Stan Hovdebo, en vue de modifier la Loi sur le vérificateur général de façon à permettre le dépôt de rapports périodiques. Projet de loi C-250 — Présenté en deuxième lecture — Motion de renvoi à un comité législatif — Étouffé et rayé du Feuilleton.  |
| <b>21 octobre 1985</b>   | Douzième rapport du Comité des comptes publics — Demande au gouvernement de fournir une réponse concernant la modification de la Loi.  |
| <b>24 septembre 1986</b> | Réponse du gouvernement au 1 <sup>er</sup> Rapport du CCP — Décide d'attendre que les recherches soient terminées avant d'aller de l'avant avec le dépôt de rapports périodiques.  |
| <b>22 juin 1987</b>      | Première lecture du <b>Projet de loi C-262</b> , un projet de loi d'initiative parlementaire, présenté par Stan Hovdebo, en vue de modifier la Loi sur le vérificateur général de façon à permettre le dépôt de rapports périodiques. Projet de loi C-262 — Débat en deuxième lecture — Étouffé et rayé du Feuilleton.   |
| <b>19 octobre 1987</b>   | Dix-huitième rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales — Indique que le dépôt de rapports périodiques pourrait permettre la communication en temps opportun des résultats des vérifications de l'optimisation des ressources.   |
| <b>30 mars 1988</b>      | Première lecture du <b>projet de loi C-288</b> , un projet de loi d'initiative parlementaire, présenté par Stan Hovdebo, en vue de modifier la Loi sur le vérificateur général de façon à permettre le dépôt de rapports périodiques. Projet de loi C-288 — Débat en deuxième lecture — Étouffé et rayé du Feuilleton.   |
| <b>18 juillet 1988</b>   | Première lecture du <b>Projet de loi C-228</b> , un projet de loi d'initiative parlementaire, présenté par Stan Hovdebo, en vue de modifier la Loi sur le vérificateur général de façon à permettre le dépôt de rapports périodiques. Projet de loi C-228 — Meurt au Feuilleton au moment de la prorogation.   |
| <b>12 mai 1991</b>       | Première lecture du <b>Projet de loi C-344</b> , un projet de loi d'initiative parlementaire, présenté par J.-R. Gauthier, en vue de modifier la Loi sur le vérificateur général de façon à permettre le dépôt de rapports périodiques.  |
| <b>27 avril 1992</b>     | Première lecture du <b>Projet de loi C-344</b> , un projet de loi d'initiative parlementaire, présenté par J.-R. Gauthier, en vue de modifier la Loi sur le vérificateur général de façon à permettre le dépôt de rapports périodiques.  |
| <b>8 septembre 1993</b>  | Le projet de loi C-344 meurt au Feuilleton à l'annonce des élections et lors de la dissolution du Parlement.   |
| <b>11 février 1994</b>   | Première lecture du <b>projet de loi C-207</b> , un projet de loi d'initiative parlementaire, présenté par J.-R. Gauthier, en vue de modifier la Loi sur le vérificateur général de façon à permettre le dépôt de rapports périodiques.  |
| <b>23 juin 1994</b>      | Le projet de loi C-207 reçoit la sanction royale.  |

### PIÈCE 1

simplement à la fin d'une heure de discussions sans vote. Plusieurs des précédents projets de loi sur les rapports périodiques ont été étouffés. (D'après les règles de procédure précédentes, les projets de loi qui faisaient encore l'objet de discussions à la fin de la période allouée pour leur étude étaient considérés comme « étouffés » et « expirés ». Le projet de loi était retiré du Feuilleton sans avoir fait l'objet d'un vote et ne pouvait être

l'heure quotidienne consacrée aux mesures d'initiative parlementaire. Les projets retenus pour considération ultérieure sont ensuite examinés par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre qui décide s'ils peuvent faire l'objet d'un vote. Les projets de loi qui peuvent faire l'objet d'un vote sont discutés plus longuement, et le vote est pris à la fin des discussions; ceux qui ne peuvent pas faire l'objet d'un vote expirent

présentées par des députés passent parallèle à celui qui s'applique aux projets de loi d'initiative parlementaire. Elles partagent avec les projets de loi d'initiative parlementaire la période que la Chambre consacre à l'étude des mesures d'initiative parlementaire.) Toutes les deux ou trois semaines, on tire au sort un petit nombre de projets de loi que l'on inscrit sur la liste des questions à étudier pendant



Il faut signaler que l'article 8 de la Loi de 1977 autorise le vérificateur général à adresser un rapport spécial à la Chambre sur toute affaire « d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait (...) attendre la présentation du Rapport annuel. » Même si trois vérificateurs généraux successifs ont envisagé plusieurs fois de recourir à cet article, on a jugé qu'aucune question ne répondait à ces deux exigences. Dans le cas du programme du crédit d'impôt à la recherche et au développement scientifique, le vérificateur général a informé le Comité qu'il avait fait part de ses préoccupations aux fonctionnaires compétents dès qu'il avait pris connaissance des faits. Plusieurs années plus tard, l'un des fonctionnaires en cause a indiqué qu'il n'avait vu aucun programme du gouvernement être annulé aussi vite que ne l'avait été le programme du crédit d'impôt à la recherche et au développement scientifiques.

En plus du facteur rapidité, l'imposante quantité d'information présentée au Parlement dans un rapport du vérificateur général pose un énorme défi. Ainsi, le Rapport de 1993 contenait 26 chapitres répartis sur un peu plus de 700 pages, lesquels pouvaient être séparés en une soixantaine de questions susceptibles de faire l'objet d'audiences devant les comités parlementaires. D'un côté, le Parlement doit recevoir et absorber cette masse d'information en vue d'y donner suite. De l'autre, maints hauts fonctionnaires et ministres du gouvernement doivent examiner les questions abordées dans le Rapport et formuler une réponse officielle durant l'été et les premiers mois de l'automne. Par ailleurs, ces efforts sont précédés des mois de travail intensif que les employés du BVG mettent à préparer, à finaliser et à publier le Rapport. Enfin, les médias et le public canadien doivent assimiler toute cette information. On n'avait peut-être pas tout à fait tort de craindre que les messages importants soient ensevelis sous cette masse d'information et éclipsés par la grande

## Le parcours des mesures d'initiative parlementaire

Importance accordée aux « histoires d'horreur ».

Depuis des années, le Canada est reconnu comme un chef de file dans le domaine de la vérification législative. Aussi, pour ne pas se laisser dépasser par ce qui se passe dans le monde, en particulier par la tendance accrue à présenter des rapports périodiques sur les résultats des vérifications législatives, le Canada devait envisager de s'engager dans cette direction. Au Canada, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique reçoivent plusieurs rapports par année du vérificateur provincial. Beaucoup d'autres démocraties modernes ont adopté certaines formes de rapports périodiques pour les vérifications législatives, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie.

La pièce 1 présente la chronologie des principales mesures parlementaires qui ont permis d'obtenir l'autorisation de présenter des rapports périodiques. On y remarque, entre autres, que cinq projets de loi d'initiative parlementaire (le projet de loi C-207 était le sixième) ont été présentés sur le sujet et que dans quatre rapports de comités (trois de la Chambre et un du Sénat), on recommandait que le vérificateur général soit autorisé à déposer des rapports plus fréquemment. Aucune de ces démarches n'avait été appuyée par le gouvernement. Et quand le projet de loi C-207 a été déposé, il a été accueilli avec l'impression de « Voilà que ça recommence ».

L'étude de la Chambre. Elles se voient accorder beaucoup moins de temps que les mesures d'initiative ministérielle. Le calendrier d'examen des divers points peut être flou et complexe, car le rare temps de travail dont dispose la Chambre doit être réparti entre les projets de loi d'initiative parlementaire et les motions.

Un projet de loi d'initiative parlementaire doit passer par le même processus législatif qu'un projet de loi d'initiative ministérielle — c.-à-d. deux lectures, l'étude en comité et une dernière lecture. Comme la Chambre n'a que cinq heures par semaines à consacrer à l'étude des projets de loi d'initiative parlementaire, ces derniers sont choisis par tirage au sort. Une fois qu'un projet de loi est retenu pour étude plus approfondie, il doit, à chaque étape du processus, être appuyé par la majorité des députés, y compris les députés du parti au pouvoir pour passer à la prochaine étape. Le projet de loi peut aussi être modifié à chacune des étapes, sauf à la première lecture. Une fois l'étude en Chambre terminée, le projet de loi est transmis au Sénat où il passera par les mêmes étapes et où il pourra aussi être modifié avant de recevoir la sanction royale. Alors que les projets de loi d'initiative ministérielle reçoivent habituellement l'appui de la majorité des députés du gouvernement dès le moment où ils sont déposés, un projet de loi d'initiative parlementaire doit obtenir l'appui d'une majorité de députés, y compris les députés membres du gouvernement. C'est pourquoi la plupart des projets de loi d'initiative parlementaire échouent et le succès du projet de loi C-207 était si inattendu.

Après le dépôt et la première lecture du projet de loi C-207, ce dernier a été placé dans un panier avec une soixantaine d'autres projets d'initiative parlementaire qui attendaient d'être étudiés. (Nota : Les motions



# Le projet de Loi C-207 : un dénouement inattendu après quatorze années d'efforts soutenus

par Mark Hill



Jean-Robert Gauthier, député libéral et président du Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international.

Le projet de loi C-207 d'initiative parlementaire, *Loi modifiant la Loi sur le vérificateur général* (*rapports*), a reçu la sanction royale le 23 juin 1994. Les changements ainsi apportés à la *Loi sur le vérificateur général* permettront à ce dernier de faire rapport de ses vérifications plus d'une fois par année, en fait, de déposer des rapports périodiques à la Chambre des communes.

L'adoption de ce projet de loi était inattendue pour deux raisons. D'abord, le projet de loi était parrainé par Jean-Robert Gauthier, député d'Ottawa-Vanier, et non par le gouvernement au pouvoir. Il est rare que ce genre de projet de loi, connu sous le nom de projet de loi d'initiative parlementaire, soit adopté. Pendant toute la 34<sup>e</sup> législature (de 1988 à 1993), seulement 24 des 413 projets de loi d'initiative parlementaire présentés ont été adoptés. Ensuite, il y a au moins dix ans qu'échoue chacune

John Evans Photography

des nombreuses tentatives visant à donner au vérificateur général le pouvoir de présenter des rapports périodiques, faute d'appui de la part du gouvernement. Cette fois-ci, les principes sous-tendant le projet de loi C-207 ont obtenu de solides appuis de la part du nouveau gouvernement libéral.

Le présent article traite des étapes du processus législatif franchies par le projet de loi C-207 ainsi que de certaines des ramifications de cet important changement pour le Bureau. Pour terminer, l'article examine les avantages que pourraient en tirer le client du Bureau, le Parlement, et les contribuables canadiens.

## Rapports périodiques : le besoin

La nécessité de communiquer plus rapidement et plus efficacement les résultats des vérifications aux parlementaires a été reconnue peu de temps après l'adoption en 1977 de l'actuelle *Loi sur le vérificateur général*. En novembre 1979, les membres du Comité permanent des comptes publics (le Comité permanent de la Chambre à qui les rapports du vérificateur sont toujours renvoyés automatiquement) notaient que ces rapports leur étaient transmis trop longtemps après qu'un problème avait été décelé. Dans un rapport à la Chambre daté du 18 juillet 1980, le Comité a recommandé que « le vérificateur général exerce plus souvent son pouvoir d'émettre des rapports

spéciaux de sorte que votre Comité puisse examiner plus fréquemment des questions d'actualité ». Les comités des comptes publics qui se sont succédé pendant toutes les années 80 et au début des années 90 ont continué d'exprimer le désir de recevoir des rapports en temps plus opportun.

Un exemple particulièrement frappant de la situation nous est fourni par les constatations du Rapport de 1984, constatations qui portaient sur la gestion du programme de crédit d'impôt à la recherche et au développement scientifique. Une utilisation abusive de ce programme a éventuellement occasionné des pertes de plus de un milliard de dollars au titre des recettes fiscales. Au cours des audiences que le Comité des comptes publics a tenues en 1985, ce dernier a constaté que le Bureau était au courant des problèmes qui s'annonçaient pour le crédit d'impôt dès le printemps de 1984, c'est-à-dire plusieurs mois avant le dépôt du Rapport annuel de 1984. Les membres du Comité ont fait savoir avec force que si le Bureau avait pu faire rapport de ses constatations dès la fin de ses travaux au lieu d'avoir à attendre leur publication dans le Rapport annuel, ils auraient été mieux placés pour intervenir rapidement et peut-être même réduire les pertes. De plus, les membres ont reproché au Bureau de ne pas avoir invoqué l'article 8 de la *Loi sur le vérificateur général*, qui prévoit le dépôt d'un rapport spécial.



Certains ont parlé de chance, d'autres, de miracle. La plupart ont vu le résultat de circonstances inusitées, combiné aux efforts soutenus de quelques personnes. Mais après avoir lu l'article de Mark Hill, dans le présent numéro d'*Options*, tous devront convenir que le projet de loi C-207 a été adopté envers et contre les procédures. En présentant l'historique de la nouvelle Loi, l'article retrace le périple de tout projet de loi d'initiative parlementaire qui passe par le dédale du processus parlementaire canadien. L'aboutissement de la démarche décrite — les rapports périodiques — permettra au Bureau de mieux servir la Chambre des communes en lui communiquant en temps plus opportun les résultats des examens de questions importantes.

Les rapports périodiques représentent seulement l'un des nombreux changements qui marqueront les opérations de vérification au cours des prochaines années. En fait, trouver des moyens nouveaux et améliorés de communiquer activement avec notre client, le Parlement, est devenu l'une des activités importantes de notre bureau.

La « communication active » a pris une urgence particulière lorsque les élections de 1993 ont donné un nouveau gouvernement aux Canadiens. Conscient de la tâche difficile qui attendait le Parlement fraîchement élu, le Bureau a répondu en rassemblant, en quelques semaines, des documents de transition où étaient résumées les questions d'intérêt continu qui avaient été soulevées dans des rapports antérieurs.

L'article intitulé « L'orientation vers le client au BVG : l'addition des documents de transition à notre répertoire de produits » fait état de la production et de la diffusion de ces documents de transition qui non seulement ont fourni une information actualisée aux nouveaux députés et comités de la Chambre, mais leur ont aussi permis de prendre conscience du rôle inestimable que joue notre bureau afin de favoriser la reddition des comptes et l'efficacité des opérations gouvernementales.

Le troisième article, « Un processus de changement et de renouveau », trace les grandes lignes de l'élaboration du cadre stratégique du Bureau, le plan d'action qui nous permettra de mettre en oeuvre les principes énoncés dans nos énoncés de vision et de mission. L'article décrit les six capacités clés qui traduisent le cadre en des lignes directrices permettant une amélioration continue de la vérification dans un environnement en évolution constante.

L'article intitulé « Le contrôle et la responsabilisation, en harmonie avec l'habilitation et l'innovation » présente une analyse fouillée de la façon dont la direction peut réagir favorablement à cet environnement changeant. Comme le titre

l'indique, les organisations doivent apprendre à harmoniser les éléments situés aux extrémités opposées du spectre de la gestion afin d'obtenir un rendement et des résultats optimaux dans le contexte de constante évolution qui est le nôtre.

L'équipe chargée de vérifier les Affaires étrangères pousse les concepts de responsabilisation et d'innovation un peu plus loin dans deux articles sur les nouvelles méthodes de vérification et de gestion des programmes d'aide au développement. Dans l'article intitulé « La vérification des projets conjoints d'aide au développement : de nouvelles perspectives à l'horizon », Vinod Sahgal expose les vues de spécialistes qui ont participé à une conférence internationale sur la gestion et la responsabilisation financières dans le secteur public. Dans l'article « Mondialisation : Colloque sur les meilleures pratiques en vérification de l'aide au développement », Vinod Sahgal, Esther Stern et Rajesh Dayal examinent les meilleures pratiques en vérification de l'aide au développement qui ont fait l'objet de discussions lors d'un récent colloque de l'IDI / ASOSAI. ♦

*Vinod Sahgal*

L. Denis Desautels, FCA

# Table des matières

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1  | <b>Le projet de Loi C-207 : un dénouement inattendu</b><br>après quatorze années d'efforts soutenus                | 2  |
| 8  | <b>L'orientation vers le client au BVG : l'addition des documents de transition à notre répertoire de produits</b> | 8  |
| 13 | <b>Un processus de changement et de renouveau</b>  | 13 |
| 16 | <b>Le contrôle et la responsabilisation, en harmonie avec l'habilitation et l'innovation</b>                       | 16 |
| 20 | <b>La vérification des projets conjoints d'aide au développement : de nouvelles perspectives à l'horizon</b>       | 20 |
| 22 | <b>Mondialisation : Colloque sur les meilleures pratiques en vérification de l'aide au développement</b>           | 22 |
| 25 | <b>Rubrique livres</b>   | 25 |
| 26 | <b>Discours et présentations</b>   | 26 |
|    | Une liste des discours et des présentations qu'ont données le vérificateur général ou ses représentants.           |    |

|  |  |
|--|--|
| <b>Vérificateur général adjoint</b>    | Michael McLaughlin   |
| <b>Rédactrice en chef</b>              | Hladini Wilson   |
| <b>Rédactrices adjointes</b>           | Linda Kirk<br>Christine La Salle   |
| <b>Conception graphique</b>            | Sophie Dube  |
| <b>Coordonnatrice de la production</b> | Diane Spratt   |
| <b>Adjointes à la production</b>       | Joanne Guillemette<br>Lynda Sayer  |
| <b>Traduction</b>                      | Thérèse Dion-Renaud<br>Louise Gagnon<br>Christine La Salle<br>Michelle Thiney  |
| <b>Conseillers à la rédaction</b>      | Constance de Champlain<br>Gerry Desormeaux<br>Michael McLaughlin   |
| <b>Imprimeur</b>                       | M.O.M. Printing  |
| <b>Options est publiée par</b>         | la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de diffusion à : |
| <b>Options, arrêté 11-18A</b>          | Bureau du vérificateur général du Canada<br>240, rue Sparks, tour Ouest<br>Ottawa, (Ontario)<br>K1A 0G6                                |
| <b>ISSN 0822-1014 Vol. 12 No 2</b>     |  |




Bureau du vérificateur général du Canada  
Vol. 12 No 2 1994

# Opinions



CAI  
AG  
-C 63

Gouvernement  
du Canada

A large, dark silhouette of a maple leaf is positioned on the right side of the page, partially overlapping the pink vertical bar and the word "Opinions".

# Opinions

Office of the Auditor General of Canada  
Vol 13 No. 1 1995

## Opinions

### Assistant Auditor General

*Michael McLaughlin*

### Editor

*Hladini Wilson*

### Associate Editors

*Linda Kirk*

*Christine La Salle*

### Graphic Design

*Sophie Dubé*

### Production Co-ordinator

*Diane Spratt*

### Production Assistants

*Lynda Sayer*

### Translators

*Thérèse Dion-Renaud*

*Louiselle Gagnon*

*Christine La Salle*

*Michelle Thiney*

### Editorial Advisors

*Constance de Champlain*

*Gerry Desormeaux*

*Michael McLaughlin*

### Printer

*M.O.M. Printing*

*Opinions is published by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes for mailing labels to:*

**Opinions**, Stop 11-18A

Office of the Auditor General  
of Canada

240 Sparks Street, West Tower  
Ottawa, Ontario

K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 13 No. 1

# Table of Contents

|  |    |
|--|----|
| <b>Reflections</b>   | 1  |
| Auditor General Denis Desautels reflects on the articles in this issue.  |    |
| <b>Reflections on Ethics and Accountability</b>  | 2  |
| Notes for a speech given by Auditor General Denis Desautels at Athabasca University in Calgary, Alberta, on 5 July 1994.   |    |
| <b>Financing Government: Equity, Ethics and Enforcement in the Tax System</b>  | 9  |
| Deputy Auditor General Larry Meyers and Jamie Hood, a Director with the Taxation team, discuss current attitudes toward taxation and propose ways to increase taxpayer compliance.   |    |
| <b>Meet the Public Accounts Committee</b>  | 14 |
| Director Antonine Campbell, Parliamentary Liaison, introduces the members of the current Standing Committee on Public Accounts.  |    |
| <b>Cross-Border Teamwork Pays Dividends</b>  | 20 |
| Tom Beaver, a Director with the Solicitor General team, talks about the recent concurrent reviews of information exchange related to food import controls in Canada and the United States and the benefits of sharing audit findings and practices with other countries.   |    |
| <b>Self-Images of Audit Offices:<br/>A Workshop at the Philippine Commission on Audit</b>  | 22 |
| Following several days of meetings and workshops at the Philippines audit office in Manila, Principal Associate Otto Brodtrick reveals new possibilities for government audit institutions that emerge with a shift in auditors' perceptions of themselves, their audit office and their government.   |    |
| <b>Continuous Audit Report Writing Revisited:<br/>Leveraging the Investment through Client Briefing Sessions</b>   | 28 |
| Director Michael Ryan, Audit Operations, describes the methodology and value added of client briefings as part of the continuous report writing process.   |    |
| <b>Strengthening Legislative Audit Institutions:<br/>A Tool for Good Governance</b>  | 31 |
| Foreign Affairs Principal Vinod Sahgal addressed the IX Annual International Financial Management Conference on linkages between development, governance and auditing, in Washington, D.C., 22 September 1994. The presentation, prepared by Vinod Sahgal and Audit Manager Ernie Glaude in collaboration with Deputy Auditor General Larry Meyers, describes how a strengthened audit function could improve governance and accountability in developing countries. |    |
| <b>Tabling Day and Media Response to the 1994 Report</b>   | 36 |
| Public Affairs Principal John Zegers gives a brief account of the media lockup for the tabling of the Auditor General's 1994 Report and outlines new means of communicating our message.   |    |
| <b>Speeches and Presentations</b>  | 38 |
| A list of speeches and presentations given by the Auditor General and his representatives.   |    |





# Reflections



Communication initiatives in the audit world are substantially altering not just the type of work we do and the methods we use, but also the very culture of our Office.

Communication — a catchword of the 1990s — is seen now as much more than the mechanical transmittal of facts and opinions from one party to another. Rather, communication is the life-breath of an organization.

This is doubly so in our organization, which strives to communicate vital information on the governance of our vast and diverse country to parliamentarians and the public alike. Our audit work involves much more than the investigation of systems, the collection of data and the analysis of methodologies. Our work provides a two-way conduit of interaction that fosters the growth of accountability and trust between the government and the people of Canada.

The theme of communication is visible throughout this issue of *Opinions*, beginning with my notes for a speech on ethics and accountability, in which I emphasize the value of making information clear, timely, accurate and relevant.

Communicating is again linked with ethics and accountability in the article by Larry Meyers and Jamie Hood, who discuss the qualities necessary for a taxation system that depends on taxpayer honesty and public trust of government.

An article by Antonine Campbell introduces the current members of the Public Accounts Committee, our “partners” in the attempt to steer government toward a more transparent and accountable management of public money. My communication with this Committee has increased dramatically over the past few years, and the results are very encouraging.

Sharing information with other countries is another form of communication that OAG auditors are exploring. Tom Beaver’s article describes the benefits of recent concurrent reviews of information exchange related to food import controls in the U.S. and Canada and points out the advantages of such “cross-border teamwork”.

Otto Brodtrick reports on his trip to the Philippine Commission on Audit, emphasizing how self-image — both individual and corporate — powerfully influences the way auditors communicate with their clients and the impact that their audits have on society.

Open communication between auditors and the organizations they audit through ongoing feedback sessions is a valuable tool in building a collaborative and productive audit relationship. Michael Ryan’s article shows how briefings of “auditees” have enhanced the continuous audit report writing process in both

Australia and Canada.

In an account of his presentation at an international financial management conference in Washington, Vinod Sahgal underlines the role of supreme audit institutions as a communication link between the international aid community and developing countries to ensure transparent governance and sustainability of funded programs.

John Zegers’ description of the media lockup on tabling day for the 1994 Report outlines some new methods our Office is exploring to better communicate the main messages of our audit work to the media and the public.

We hope that the articles in this issue will inspire our readers around the world to open up new pathways of communication in the audit arena in the interest of accountability and transparency.

Regrettably, due to budgetary constraints, this is the final issue of *Opinions*. However, electronic vehicles such as Internet may provide a viable option for us to continue sharing information on audit-related issues in the future.

The international exchange of ideas is important to us, and we welcome comments and suggestions from our readers across Canada and in other countries. ♦

L. Denis Desautels, FCA

# Reflections on Ethics and Accountability

*Following are notes for an address delivered by L. Denis Desautels, Auditor General of Canada, at Athabasca University in Calgary, on 5 July 1994.*

The title of my speech today is “Reflections on Ethics and Accountability”. These are fundamental issues that are of particular interest to me.

During the three years that I have been the Auditor General of Canada, both ethics and accountability have taken on new meaning and importance for me.

I believe that these are key issues for all Canadians to reflect on also. Their importance in government at all levels has certainly grown over the past few years, and they are of concern more now than ever in business and industry.

---

## Ethics in Government

---

Ethics has been a subject for comment and speculation throughout history.

“The quest for riches darkens the sense of right and wrong,” said Antisthenes in 390 B.C. In 1 B.C., Ovid commented: “Bribes, believe me, buy both gods and men.”

Abraham Lincoln stated in 1856: “Moral principle is a looser bind than pecuniary interest.” And, in 1946, Mohandas Gandhi said: “It is difficult, but not impossible, to conduct strictly honest business.”

Ethics is no less a matter of concern today. And ethics in government has increasingly come under scrutiny.

In a recent speech to the Canadian Club of Ottawa, I talked about the need to maintain and enhance ethics in government. I also said I intend to encourage thorough discussion of the matter to determine whether significant problems exist and to ensure that any corrective action is both substantive and sustainable.

As you very well know, ethics in government is a very broad and complex topic. There are many areas that could be discussed — codes of ethics, conflict of interest guidelines, training programs, ethics counsellors — to name but a few.

In my view, the starting point for a discussion of ethics in government should be a statement of principles or, as

Aristotle might say, philosophy. It may sound unusual to you that I would emphasize this point, since accountants are not renowned as philosophers.

Nevertheless, I believe that a statement of principles is needed first if we are to build a consensus about the problem and its solutions. Without such a statement, it is easy to adopt and even promote the virtues of ad hoc pragmatism — which, in practice, is often nothing more than a cloak for opportunism.

I propose as a starting point the principle that “public service is a public trust”. I believe this principle is central to any discussion of ethics in government.

**“Public service is a public trust” is the central principle in any discussion of ethics in government.**

It is a principle based on the fact that Canadians, as a free people, voluntarily give power to those who govern. Those who receive power have no inherent right to it; they need not have accepted it, and it need not have been given. Consequently, Canadians have a right to expect that the power they bestow will be used *only in the public interest*.

Let’s be quite clear on one thing: Canadian governments compare very favourably with most others in their integrity. However, recent polls indicate that many Canadians do not trust their governments to act in the public interest.

**Recent polls indicate that many Canadians do not trust their governments to act in the public interest.**

Whether based on fact or perception, this is very troubling. If a high proportion of Canadians do not trust governments to do the right thing, then governments will find that their actions have less and less legitimacy and effectiveness.

There is general agreement that the single most important influence on the ethical behaviour of employees is the role model provided by an organization’s leaders. Similarly, even with the best codes of conduct or conflict-of-interest guidelines, it would be very difficult, if not impossible, to protect Canadians from a government that is not fundamentally honest. Consequently, any attempt to improve ethical conduct in government must include political leaders as well as public servants.



Indeed, as Michael Starr and Mitchell Sharp noted in their 1984 report, *Ethical Conduct in the Public Sector*, “A large measure of responsibility rests with the Prime Minister in relation to matters of ethical conduct in the public (because) the Prime Minister sets the tone for the entire government.”

Political leaders across our various levels of government, especially Cabinet ministers, must recognize that their behaviour has a significant influence on the whole tone of governments. Even a statement of principle is meaningless if the people at the top are not willing to support it and, more important, act in a manner clearly consistent with it.

**A statement of principle is meaningless if the people at the top are not willing to support it and, more important, act in a manner clearly consistent with it.**

To be candid, the loss of confidence in political institutions is, in part, due to real and perceived ethical misconduct by politicians in the past — it is not the only factor, but an important one.

Political leaders need to address the problems created by past actions. There is much at stake. For this reason, I very much welcome the current government’s emphasis on integrity in government and the recent appointment of an ethics counsellor.

But, where do we start? The principle that public service is a public trust includes the tenet that members of Parliament, ministers and public servants should not do anything unlawful.

Unfortunately, there will always be those who engage in unlawful behaviour. To deal with those individuals, we must ensure that the justice system and the Criminal Code are sufficiently powerful.

Recent reviews by the Law Reform Commission and the 1992 Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Conflict of Interest raised the question of whether the Criminal Code clearly covers members of Parliament and ministers. I believe this question needs to be clarified.

Do we also need better conflict-of-interest guidelines?

The basic principles of the existing conflict-of-interest guidelines for the federal government appear reasonably clear. They require ministers and senior public servants to perform their duties in a manner that conserves and enhances public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government.

If the guidelines are clear, then why hasn’t their application lived up to our expectations?

In part, I believe, it’s because the application of the guidelines may have become mired in legalism, rules and procedure. Unfortunately, this fate awaits any set of guidelines, and the problem can be resolved only if a clear and positive ethical standard is heeded at the top.

Ironically, a second factor is that Canadians have broadened their definition of unethical, or at least questionable, behaviour. Practices that once were considered a normal consequence of being elected — for example, rewarding partisan supporters with government jobs — are increasingly unacceptable to Canadians. Similarly, the appropriateness of awarding contracts or project funds to particular localities for “political” reasons (referred to as “pork barrelling”) is coming under greater scrutiny.

**Practices that once were considered a normal consequence of being elected — for example, rewarding partisan supporters with government jobs — are increasingly unacceptable to Canadians.**

Why have these changes occurred, and what are their implications? In part, they represent the extension of fundamental tenets in the evolution of democracy — that is, allocation of funds in accordance with legislative authority, objective assessment of proposals for public expenditure and impartiality in decision making — to almost all aspects of government.

The original objective of these tenets was to eliminate unfettered decision making by officials, both elected and non-elected, and they continue to be used with varying success to define and regulate the exercise of discretion by officials.

In the early part of this century, the adoption of these tenets by the Canadian government led to the creation of a commission to supervise the appointment of individuals to the public service of Canada. The goal was to eliminate nepotism and favouritism in government jobs and to try to ensure that only qualified persons were appointed.

A second major extension of these precepts was to government procurement, and to economic development and benefit programs. Governments established contracting regulations and tendering rules requiring that bids be obtained and contracts awarded according to criteria of cost and effectiveness rather than by partisan influence.



Similarly, eligibility criteria were established for evaluating proposals for project funding.

Recently, the same principles have been extended to matters previously considered to be bastions of “patronage”, such as advertising contracts; and a major extension to other areas, such as government appointments to quasi-judicial bodies, is being considered.

The attempt to extend the principles of impartiality, objectivity and rule of law to procurement and project funding has not been wholly successful. Governments have been reluctant to lose partisan control over the distribution of such funds. Not unexpectedly, they have been criticized when they use “political” criteria to allocate funds rather than adhering to impartial procedures or even legislative authority.

Unfortunately, sometimes governments try to put a so-called “spin” on the announcement of these political decisions to make it appear that they have acted impartially and objectively. For the most part, these efforts have been unsuccessful.

The attempt to veil political decisions can have severe consequences for the morale and ethics of public servants — as they are called upon, or feel called upon, to twist rules and analyses to protect their ministers. Public servants who have qualms about such action feel that if they do not co-operate, their careers will be damaged or their masters will simply find someone who will do what they want.

Is there a solution to the apparent clash between political judgment and the tenets of impartiality, objectivity and rule of law?

To begin, governments must realize that they can act only in accordance with the legislative authority that Parliament has granted them. I sometimes find it necessary in my annual Reports to Parliament to cite instances where governments have not acted in accordance with legislative authority — where interpretations of statutes and regulations have been stretched beyond what a reasonable person would consider acceptable. If the fundamentals are not observed, then it is difficult to imagine how an ethical standard can be maintained in areas where there is more discretion.

As a general rule, government decisions about spending should be made impartially and objectively. Canadians have a right to expect that only the best proposals and projects will be funded.

However, we cannot expect, nor do I think it would be desirable, to eliminate political judgment from every spending decision. Governments are elected to implement policies, and sometimes that implementation may mean that the most cost-effective projects are not selected.

I believe that Canadians are politically mature enough to understand this reality, and that political decisions need not be cloaked in the guise that they were made in accordance with the principles of impartiality and objectivity.

What I am recommending is that when political judgment is used to make decisions, the basis for such decisions should be made clear from the beginning.

In my view, if the rationale for decisions is clearly explained and disclosed, then public trust in government will significantly increase and the morale and ethics of the public service will be enhanced. Otherwise, the faith of Canadians in parliamentary democracy will continue to be eroded.

**If the rationale for decisions is clearly explained and disclosed, then public trust in government will significantly increase and the morale and ethics of the public service will be enhanced.**

---

## Accountability

---

Another important element for Canadians’ continued confidence in their government and its administration is accountability.

Something that struck me when I arrived in Ottawa was the way people in the public service seemed to talk about accountability a great deal, whereas people in the private sector rarely used the term, although they practised it quite naturally. It seemed to me then that “accountability” meant different things to different people and that true accountability in the public sector was like an “unreachable star”.

Now, three years later, I still think so. I think that the concept of accountability could be described through a model that includes several elements. They are different but related, and each has its own importance.

- First, delegation: one party, a delegator, assigns a responsibility to another, a delegate.
- Next, the delegator and the delegate agree on the specific results to be achieved and how they will be measured; this could be called a performance contract.
- The delegator gives to the delegate the necessary authority to carry out the assigned responsibilities

and achieve the specified results; this is called empowerment.

- The delegate reports periodically on the results achieved and shows that he or she is carrying out the assigned responsibilities in an appropriate manner; this is reporting or accounting for results.
- And finally, after receiving assurance, through an objective and independent evaluation, that the results presented are accurate, the delegator approves or sanctions the results.

If all of these elements are present (and I stress, *all* of them), then we can really talk about accountability. I would argue that it is this total set of conditions and processes that defines the accountability framework.

Accountability also implies a specific, very strict procedure. Empowerment is not just a random process. The delegator must give the delegate the authority, resources and control needed to achieve the results they have agreed on. Without those tools, the delegate cannot be held accountable. Similarly, the delegate must demonstrate that those resources and that authority have been used properly and must give an accounting of the results.

**The delegator must give the delegate the authority, resources and control needed to achieve the results they have agreed on. Without those tools, the delegate cannot be held accountable.**

## The Delegation Process

The starting point is the delegation process. In our political system, Parliament is sovereign: It delegates responsibilities to ministers and approves the resources they can use. Ministers are, in turn, accountable to Parliament for their own actions and, under the concept of ministerial responsibility, for the actions of their public servants. Parliamentary control and ministerial responsibility are two fundamental principles of our political system.

However, legislation passed by Parliament is fairly general and usually doesn't stipulate precisely what objectives are to be achieved. Ministers and public servants must then clarify these objectives and inform Parliament of them.

A number of examples illustrate that responsibilities are not always well, or indeed easily, defined:

- In 1990 we reported that, in the federal government,

24 departments had environmental responsibilities related to more than 50 laws. The Department of Environment alone had responsibilities involving 36 laws. In addition, the nature and extent of environmental responsibilities delegated to the provinces, such as for fish habitat, had not been clarified. In an activity whose very nature makes it difficult to establish accountability, this ambiguity in the division of responsibilities makes the task even more difficult.

- Our 1991 and 1992 Reports pointed out a conflict of some 20 years' standing between the Department of Indian Affairs and Northern Development's accountability to Parliament and its financing agreements with the First Nations. In 1989-90, as we stated in our 1991 Report, the Department transferred \$1.9 billion to Indian bands but could not provide information on how the funds were spent. Under devolution of powers to the bands, the trend is continuing. The question we raised was: Who is ultimately responsible for meeting native people's needs in health services, education and housing — the Department or the First Nations? The question is still valid.
- Our 1993 Report pointed out the same kind of problem with the Canadian International Development Agency. This agency has turned increasingly to the private sector and to other organizations (including other governments) to carry out its projects. Its activities have become widely dispersed and complicated, and its accountability to Parliament has become blurred. Under these conditions, it is no longer certain that the agency can meet its primary responsibility: to ease the burden of poverty through sustainable development.

The government increasingly delegates to third parties in areas such as international development, First Nations issues and employment training, to name just a few. There is nothing wrong with that. But, I am concerned that parliamentary control and ministerial responsibility may be eroded if we are not vigilant. If delegation to third parties is to work, it is important to define, as clearly as possible, the relative responsibilities of ministers, public servants and the third parties. If we do not, we will have trouble agreeing on what results each should achieve and how each will account for them. I believe this has not yet been done adequately.

**If delegation to third parties is to work, it is important to define, as clearly as possible, the relative responsibilities of ministers, public servants and the third parties.**



---

## Results and How They Are Measured (Performance Contract)

---

I also take a great interest in the question of results and how they are measured. In fact, we have just created a group in my Office with the specific mandate to examine this aspect of accountability.

I believe we can take it as a given that the question of results is much more complex in the public sector than in the private sector. However, I refuse to believe that, even in the private sector, results come down to nothing more than profit and loss. One need only look at the efforts that private firms make to produce products of quality and to satisfy their customers. We can also look at the work carried out by serious investment analysts before recommending a stock to investors to realize it is not only the last quarter's results that count.

In the public sector, there are two levels of results.

On one level are the operations or outputs that must be measured to ensure that resources are used efficiently.

On the second level — broader and more complex — are the outcomes of government policies and programs. This is the level that particularly interests the government and members of Parliament.

Cost is an important factor in the performance of programs and activities. It is essential to know not only the nature, quality and quantity of goods and services but also their true cost, both current and future.

Our experience indicates that, although there has been some progress, by and large Parliament does not have good information on the cost of activities and programs.

Also, unfortunately, Canadian federal government departments seem to concentrate more on the first level of results, the activities, than on the second level, the outcomes of their programs. Ever since becoming Auditor General, I have raised questions about certain government programs. In my 1993 Report, for example, I posed the following questions about old age pensions and related fiscal measures:

- Do these programs still meet the identified needs?
- Do fiscal measures such as retirement savings plans and government pension plans operate in a cost-effective, complementary fashion?
- Do these programs significantly and cost-effectively increase elderly people's access to a suitable standard of living?

In my opinion, similar questions could be asked about most government programs, and the answers would not be readily forthcoming. Yet harsh economic circumstances are forcing us to make tough decisions about whether to maintain or modify such programs.

Certainly, knowing the answers to these questions could be a great help in making those decisions!

Unfortunately, our analysis has shown that program evaluations are used more to refine the details of existing programs than to answer the tough questions about them. Where programs involve more than one department, such as immigration, native economic development and environmental protection, evaluations leave much to be desired. In fact, there are no means of evaluating such programs.

**Unfortunately, our analysis has shown that program evaluations are used more to refine the details of existing programs than to answer the tough questions about them.**

It is interesting to note that the United Kingdom and, to an even greater extent, New Zealand have made considerable effort to differentiate between the responsibilities of ministers and those of public servants. In both countries, ministers are responsible specifically for developing policies and measuring their effects, while public servants are responsible for efficiently producing specific goods and services, as predetermined by contractual agreements. Performance reports are published regularly. The actual results are compared with the targets, and any differences between the two are explained.

In New Zealand, these performance reports (including financial ones) are audited by the equivalent of the Auditor General of Canada. This distinction between the responsibilities of ministers and those of public servants not only clarifies the reporting process and accountability but also facilitates the measurement of results.

---

## Empowerment

---

I said earlier that the third element of our accountability model was empowerment. For government managers to achieve expected results and to be accountable for them, they must have the means to achieve them, including control of the resources used.

This is why in most countries there is much discussion in the public service about decentralization, delegation of authority and empowerment. It was one of the themes in the Canadian public service reform initiative known as Public Service 2000, which began in 1989.

Our experience and our studies of public service experience in other countries have convinced us that the more authority is delegated, the more it is necessary to be



clear and precise in determining objectives and expected results. And the more it is essential to articulate the accountability framework.

**The more authority is delegated, the more it is necessary to be clear and precise in determining objectives and expected results.**

I believe that delegation of authority is doomed to failure if it is not accompanied by a clear determination of the accountability framework: that is, the expected results and the obligation to give an accounting. They must go together: empowerment is not abdication of authority.

Empowerment also requires providing the managers with the information, resources, training and support they need to achieve the expected results and to carry out the delegated authority effectively.

Empowerment does not mean there are no controls. We believe that the current concept of control must be changed. Control is often viewed as an obstacle to doing our work efficiently and effectively. However, management controls such as internal audits and financial reports are tools that can help managers reach their objectives. Controls must provide critical insight into improvements that can be made in government programs and activities.

---

## Accounting for Results

---

The fourth element is accounting for results. To be accountable also means to give a periodic account by reporting the results that have been achieved in relation to the objectives set. Here again, the public service must improve.

Indeed, we need a real change of culture; one where we move the public service from an accountability for *process* (that is, emphasis on following rules and regulations) to an accountability for *results*.

**We need to move the public service from an accountability for *process* to an accountability for *results*.**

Our study of information to Parliament in the 1992 Report showed that ministers and departments provided Parliament with inadequate, poor-quality information. Often, the documents they provided included lists of

expenses, statistics and details on activities. In our view (as stated in that chapter), reports to Parliament should also include the vision and mission of the department, its strategic plans and an evaluation of program outcomes.

We believe that documents provided to Parliament by a department or agency should answer four questions:

1. What are its mission and activities?
2. How is it conducting its activities so that its mission is accomplished?
3. What are its strategic objectives and plans to manage the resources allocated to it?
4. To what extent have these objectives been met, and what was the cost?

The answers to these questions will provide parliamentarians with the information they need to judge the effectiveness of policies and programs.

I should mention here that I am somewhat encouraged by the reaction to our studies on program evaluation, reported in 1993, and by the promise in the 1994 Budget to improve and strengthen program evaluation and make the results public.

---

## Approval of Results

---

The fifth and final element is approval of results. In the private sector, shareholders effectively approve a firm's financial statements and annual report through the annual shareholders' meeting. This is a key step in the accountability process.

Similarly, in the public sector, periodic *reporting* of results is not enough. It is essential that the taxpayers' representatives, parliamentarians, be able to periodically scrutinize, discuss, question and eventually approve the results and the account given, commenting on the resources allocated and the pertinence of the program, and deciding to end or continue the program.

**Strengthening accountability is the price we must pay so that the taxpayer can begin to once again trust our public institutions and believe that the federal government's efforts are in the best interests of all Canadians.**

This step is critical if parliamentarians are to fulfil their function. How can they be expected to make decisions or pass judgment on government programs or policies if they

don't have the opportunity to discuss or question the results? How can they discuss government programs effectively with their constituents if they don't adequately know and understand the programs' results?

While it is critical that parliamentarians be able to scrutinize and discuss departmental reports and evaluations, they also must have enough time to do a good job of it. It is generally agreed that doing this annually for each department would be impossible. But I believe that periodic, cyclical, in-depth studies — for example, every three to five years, by the appropriate standing committees — would go a long way toward strengthening the accountability of both ministers and public servants, and would open the door to progressive improvements in government programs.

---

## Accountability Summary

---

Let me sum up my thoughts on accountability. As we have seen, it is indeed a complex notion. Any discussion of it may even sound bureaucratic or academic — which is unfortunate, given its crucial importance. Each one of the five elements involved must be improved and strengthened in the public sector. Only when we find solutions to the problems mentioned will accountability cease to be fiction (or an unreachable star) and become closer to reality.

The difficulties in defining results and program outcomes are indeed a challenge, but they shouldn't discourage us. Strengthening accountability is the price we must pay so that the taxpayer can begin to once again trust our public institutions and believe that the federal government's efforts are in the best interests of all Canadians.

---

## Conclusion

---

Ethics and accountability are only two of the issues that concern me very much. There are many other issues to which my staff and I devote our time and energy.

We continue to examine issues relating to deficits and debt and to explore potential recommendations that will help parliamentarians and Canadians generally to understand the problems and work toward solutions. We continue to conduct audits of environmental protection and sustainable development issues. Other concerns for

us are revenue collection and the underground economy, aboriginal issues, competitiveness, information technology, public service renewal, and the quality of information that departments provide to parliamentarians — to name just a few.

I believe that we need to be extremely vigilant and to work together with others to protect and enhance our national institutions.

My Office continues to work hard on behalf of Canadian taxpayers to ensure that the business of government is conducted with economy, efficiency and effectiveness.

And despite all our difficulties and challenges, I am personally optimistic right now. We have a new Parliament and many new members of Parliament who are enthusiastic about the prospects of improving our country's economic situation.

**It's an appropriate time — for both politicians and bureaucrats — to streamline, to make changes, to innovate, to be more transparent in their dealings.**

In the last few months, I have met with more than half of the new ministers. I was impressed with their openness to ideas and their will to deal with waste and overspending. I was also impressed with their grasp of the important issues.

This is a critical time in the life of our country. It's also an appropriate time — for both politicians and bureaucrats — to streamline, to make changes, to innovate, to be more transparent in their dealings.

You can be sure that my Office and I are prepared to work closely with politicians, bureaucrats and parliamentary committees — with all those who are striving to improve the federal administration in Canada.

As we say in our Office vision statement: “We are committed to making a difference for the Canadian people by promoting, in all our work for Parliament, answerable, honest and productive government” — and we mean it. 🍁



# Financing Government Equity, Ethics and Enforcement in the Tax System

by D. Larry Meyers and Jamie Hood

---

## Introduction

---

Picture yourself in a duty-free shop on your way home from a Caribbean vacation. You select your legal limit of two bottles of liquor. But the price is so good that you want to buy more and smuggle it back into Canada. You realize that you should obey the laws, including the tax laws, because taxes are the way governments pay for the services you and your fellow citizens enjoy. On the other hand, you don't remember the last time the government did anything for you, and everyone says that governments just waste our money anyway.

You might think about how high the taxes seem to be in Canada and how unfair that is. You could also rationalize that lots of other people are avoiding taxes by smuggling, so it's only fair if you do too. Besides, avoiding taxes isn't really unethical. You know you wouldn't put the two bottles under your coat and walk out without paying, but smuggling them across the border without paying the tax is different. Finally, you consider the chances of getting caught. It would be really embarrassing if you were, and reluctantly you decide not to buy the extra bottles.

When you get to the border, the customs officer asks for your name and waves you through. So much for enforcement — you could have smuggled a whole case into the country without being caught!

This simple example highlights the theme of this article. Today, governments are struggling to balance their citizens' expectations for programs and services with an increasing unwillingness to pay taxes. This unwillingness is based on a perception that governments are ineffective in meeting the needs of the community as a whole. If people believe that governments are wasting their hard-earned tax dollars, then there is a natural reluctance to pay taxes to support those governments. The unwillingness to pay taxes also stems from a perception that the tax system is unfair and not enforced.

**Today, governments are struggling to balance their citizens' expectations for programs and services with an increasing unwillingness to pay taxes.**

The tax system is part of the social contract between governments and their citizens, and this contract seems to be breaking down. As a result, citizens are "opting out" of paying some of their taxes while, at the same time, continuing to use all of the government services that are provided to them.

In order to get citizens to opt back in, it is essential to have a healthy social contract. In the area of taxation, this means ensuring equity and fairness in the system. With a healthy contract in place, governments and citizens can work to increase the social motivation to pay taxes. Finally, governments can ensure that innovative enforcement strategies are used to encourage compliance and deter those who would evade paying their fair share. As auditors, we believe that the most effective enforcement strategies are based on a healthy social contract supported by a social motivation to comply.

---

## Equity and the Social Contract

---

It has often been said that there is never a good way to raise tax revenue; there are only ways that are better than others. In essence, people don't want to pay taxes. At the same time, most people realize that if they want services from government, then these services must be funded.

Governments generally have only two long-term ways to fund their activities — user fees from those who receive the services and taxes from all the citizens



within their jurisdiction. Borrowing is possible in the short term, but the capacity to borrow depends on the capacity to tax, so it is not a long-term solution. Where user fees are impractical or illogical, such as in the case of policing or welfare payments, governments have little choice but to turn to taxation.

Canada has chosen a self-assessing tax system based on voluntary compliance for collecting income taxes. This means that Canadians are expected to understand the tax laws and comply with them. Tax returns are completed by taxpayers or their tax advisors, not by government tax collectors. Tax collectors are primarily there to assist taxpayers in understanding how to meet their tax obligations. The system is backed up by enforcement strategies to encourage compliance and to penalize those who don't comply.

The integrity of the system depends, in large part, on the honesty and goodwill of taxpayers — both part of the social contract between the government and its citizens.

**The integrity of the system depends on the honesty and goodwill of taxpayers.**

As with any contract, both parties to the social contract have obligations. Citizens are expected to comply with the laws of the land, including the taxation laws. In our view, this compliance involves the spirit and intent of the laws as well as their exact wording. On the other side, Canadians have a right to expect that the power they voluntarily give to those who govern will be used only in the public interest. They also have a right to expect that governments will deliver, and be seen to deliver, valuable services.

Unjustified government spending, mismanagement, high and exceedingly complex taxation, loopholes and subsidies all clearly undermine the social contract. If governments fail to fulfil their duties and obligations, the citizens will express their dissatisfaction. We need only think of the American revolution to realize the extremes to which this can go.

Governments, therefore, need to be vigilant if they are to maintain a healthy social contract with their citizens. It is not the purpose of this article to debate whether the social contract is breaking down, although, like others, we have observed an increasing tendency for Canadians to openly criticize government and to talk about the possibility of a tax revolt. Rather, we want to stress the view that a healthy social contract is the foundation needed to effectively collect the tax revenues required to finance government expenditures.

---

## Fairness in the Tax System

---

One of the most important factors affecting compliance with the taxing statutes is the perception that the tax

system is fair. We need to stress the idea of perception here, because it is quite possible that a tax system is indeed fair by an objective standard, and yet is considered unfair for some reason. For example, allowing a deduction for reasonable business promotion expenses may be fair, but people who see it as simply a way for rich business people to entertain their friends at taxpayers' expense will be less hesitant to cheat when they are given an opportunity.

Sometimes, it is important to recognize that even though a particular provision doesn't bring in much tax revenue by itself, its existence goes a long way in supporting the perception of fairness and may thus prevent a lot of leakage of tax revenue. Governments also have to recognize how fragile this perception of fairness is and that ten moves in the right direction can be seriously damaged by one move in the wrong direction.

**Governments also have to recognize how fragile this perception of fairness is and that ten moves in the right direction can be seriously damaged by one move in the wrong direction.**

Conventional wisdom says that a fair tax system should be efficient (or neutral), equitable and simple.

- An efficient tax system is one that is neutral with respect to economic choices; that is, investment decisions are based on the economic merits of the alternatives, not on how they will be taxed.
- An equitable tax system is one where taxpayers with equal ability to pay are taxed equally and taxpayers with unequal ability to pay are taxed unequally.
- A simple tax system is one that minimizes both the administrative costs faced by the government and the compliance costs incurred by the private sector. In short, taxpayers are not likely to comply with tax laws that they do not understand.

A fair tax system has a reasonable chance of being complied with, assuming that the other factors we discuss in this article are in place. We must point out that this compliance includes the right of taxpayers to arrange their affairs so as to attract the least amount of tax. This is tax avoidance and is a legal activity.

However, compliance problems are likely to occur when ordinary taxpayers see complex schemes used by certain taxpayers to avoid tax. This only reinforces the perception that many are successfully avoiding paying their fair share of taxes and that the system benefits the

rich more than the average taxpayer. Current tax literature is replete with such schemes, and taxpayers with the resources to pay for expensive advice are benefiting from them. Knowledge about this situation increases the desire of other taxpayers to avoid taxes themselves and enables them to feel justified in doing so.

The responsibility for dealing with this perception does not rest in government's hands alone. Tax advisors and those who employ them have to realize their social obligations and work within the intent of the law. Otherwise, perceptions of fairness and equity will be harmed. In our view, the right to arrange your affairs so as to pay the minimum amount of tax does not extend to a legalized plunder of the tax system.

In some cases, however, this legal avoidance of tax is tantamount to evasion, an illegal activity. Twelve years ago, the London Institute of Economic Affairs coined the term "avoision" to describe this type of activity. The danger for all of us is that this is a slippery slope, and once tax avoidance and tax evasion are built into a pattern of activity, it can be hard to remove them.

A 1990 survey carried out by the Internal Revenue Service in the United States indicated that there was a trend for American taxpayers to believe that the tax system was becoming less fair and that it benefited the rich at the expense of the ordinary wage earner. Such a finding should cause deep concern for governments because, if ignored, it will ultimately lead to the disintegration of our current taxation system.

---

## Fairness Beyond the Tax System

---

While a fair tax system is a good starting point, it does not, by itself, ensure taxpayers will pay their taxes. Many surveys and experimental studies have found that compliance with the tax laws is related to taxpayers' perceptions of whether they are getting value for their taxes. This can be related to the specific services they receive or to the overall level of government activity. In other cases, it can be related to a belief by taxpayers that they will never benefit from a particular government program for which they are supposedly paying a direct premium. In this case, the premium just becomes another form of taxation for which the taxpayer perceives little or no value.

**Compliance with the tax laws is related to taxpayers' perceptions of whether they are getting value for their taxes.**

In general, when taxpayers do not believe they are getting value for their taxes, they will resent paying

them and some will look for ways to avoid them altogether. It behooves government, therefore, to provide value for money in order to maximize compliance with the tax laws.

---

## Cheating On Your Taxes Is a Crime

---

In recent years, there appears to be an increasing trend for people to ignore laws they disagree with. There are many reasons for these changing ethics that go well beyond the scope of this article. In the area of taxation, the most obvious manifestation of this is a perceived growth in the underground economy. A recent report by the Standing Committee on Finance and Economic Affairs of the Legislative Assembly of Ontario commented on the underground economy. There was a consensus that "activity had increased significantly in recent years and continued to grow as a percentage of gross domestic product."

A growth in the underground economy often results in reduced tax revenue for governments. If the trend cannot be reversed, governments will either have to find ways to make up the revenue or reduce expenditures. Neither of these alternatives is desirable.

One way to reverse the trend is to reinforce the importance and desirability of voluntary compliance. This is probably the most efficient and least intrusive way of collecting taxes. But in order for the system to be effective, taxpayers must willingly comply with it. In other words, they must support their social contract with the government.

We have already discussed the issue of fairness in the system. Another way to meet this challenge is to create a social motivation for complying with the taxing statutes. This approach has been used with success in Canada to reduce the number of people who drink alcohol and then drive a vehicle. After a prolonged campaign, most Canadians now consider it socially irresponsible to drink and drive.

It has been shown that compliance is influenced by fear of legal and social sanctions and by moral commitment to legal behaviour. Therefore, if taxpayers are convinced that it is socially unacceptable to evade taxes, then the level of compliance is likely to increase, particularly if the campaign is coupled with other measures affecting compliance, such as improving fairness.

**If taxpayers are convinced that it is socially unacceptable to evade taxes, then the level of compliance is likely to increase.**



But taxpayers need to be convinced. A 1990 survey of Canadian taxpayers showed that, with the exception of smuggling, tax evasion was viewed as being less serious than unwarranted receipt of unemployment insurance benefits or theft of government supplies and equipment. This perception is reinforced by a justice system that doesn't seem, for the most part, able or willing to cope with tax evaders.

This perception is simply not true. Tax evasion is a punishable crime. Furthermore, tax evasion is not a victimless crime. It hurts all those who benefit from publicly funded programs such as health care and education, because those programs are linked to the taxes needed to pay for them. Indirectly, tax evasion hurts all honest taxpayers whose rising tax rates reflect attempts by government to recover revenue shortfalls.

We believe a campaign designed to convince people that it is socially unacceptable to evade the tax laws would pay big dividends. There are some powerful arguments to support such a campaign. First, taxpayers who report their income truthfully and pay their taxes have a right to expect that everyone else does the same. They have a right to expect that those who do not pay their fair share will be detected and dealt with accordingly. Nobody wants to pay someone else's taxes. Non-compliance gives the dishonest an unfair advantage over honest taxpayers.

Second, people need to realize that stealing from the government is really stealing from themselves. Government does not have an endless supply of money. Those who do or must comply with the tax laws end up with higher tax rates to make up the difference for those who don't comply. This includes all those who have taxes deducted from wages by an employer and therefore have little choice about complying with the tax laws on at least that portion of their income.

**Those who comply with the tax laws end up with higher tax rates to make up the difference for those who don't comply.**

An example demonstrates this. Suppose I hire a tradesman to do some repairs on my home. I am a salaried employee and have my taxes deducted at source with little additional income. The tradesman offers me a cash price for the work that is lower than his competitor's invoiced price, so I accept it. One day, I overhear the tradesman talking to his assistant about his recent surgery. He also brags to the assistant that he can't remember the last time he filed an income tax return and is certain Revenue Canada will never find out, mainly because he only deals in cash. He feels justified because the tax rates are too high and the government only wastes the money

anyway. At that point, I realize my cash price isn't so cheap after all. This man has benefited from Canada's health care system, without paying his fair share in taxes that support that system. He has probably benefited in many other ways as well, such as the education of his children. I'm the one stuck paying the bill for him through my higher taxes.

We believe honest taxpayers would be more offended by tax evasion if they realized the effect it is having on their tax rates. Once informed, these people would likely consider tax evasion to be the serious crime that it is and would support a campaign to reduce it.

---

## Encouraging Compliance through Enforcement

---

The Canadian government finds itself faced with increasing public demands for services at a time when many will argue that we have reached the saturation point for taxes. This presents tremendous challenges to the government, and to its tax collector, to maintain the integrity of the system and to ensure that the necessary revenues are collected. Even in ideal circumstances, compliance with tax laws is never assured.

We have already discussed the necessity of having a healthy social contract as a foundation for collecting the taxes needed to finance government expenditures. We have also discussed the need for a campaign to counteract unethical behaviour. A third way to improve the level of compliance is through innovative enforcement strategies. These cannot be deployed in isolation. Canada's recent experience with high tobacco taxes suggests that enforcement is not enough if people don't believe the system is fair or if no real stigma is attached to cheating.

Based on our experience and audit work, governments need to have an innovative and comprehensive strategy for enforcement founded on a clear understanding of the environment they are facing and the goals they want to achieve. Possible parts of such a strategy include the following:

- Make it as simple as possible for taxpayers to comply by using easy-to-read forms and guides and by providing a good taxpayer information service.
- Ensure that all information reported by third parties uses a taxpayer identifier number, such as the social insurance number, to permit reliable matching. As well, ensure that there are effective penalties for non-compliance with third-party reporting, such as subjecting interest and dividend income to withholding tax when no social insurance number is provided.
- Facilitate the filing of information electronically by taxpayers and third parties to increase efficiency



and the speed with which refunds and assessments can be processed. As well, this will increase the ability to match information supplied by the taxpayer with that supplied by third parties.

- Expand requirements for third parties to report tax-related information to the government to aid in the detection of unreported income.
- Develop sophisticated screening tools that will highlight returns that do not comply with the tax laws. This is particularly important in environments where taxpayers can file their returns electronically without receipts.
- Conduct compliance research in order to adjust enforcement strategies to changing taxpayer attitudes and the internationalization of taxpayer operations.
- Increase the level of audit coverage to reduce the opportunity for people to successfully play the “tax lottery game”.
- Publicize the names of those who are caught cheating to develop a social stigma and ensure, to the extent possible, that their punishments are harsh enough to act as a deterrent to others.

There are many tools that can help the government design and implement effective enforcement strategies. In our view, one of the key ones is the tax gap. This is a measure of the difference between the taxes that would be collected if every taxpayer complied fully with the tax laws and the taxes that are actually collected. The tax gap helps the tax collector observe trends over time and take corrective action against identified problems on a timely basis. The tax gap also helps the tax collector measure its success in improving compliance, the ultimate objective of all its activities.

There are essentially two ways to measure the tax gap. The first uses macroeconomic and social analyses to estimate the taxes that would be collected with full compliance. The estimate would then be compared with taxes actually collected. This method is intellectually appealing, but detecting where the non-compliance is occurring could be difficult. The second method requires the tax collector to carry out some of its enforcement activities on a statistically valid random basis so the results can be projected to the entire population. This method has the advantage of using existing techniques and real taxpayers, but it will tend to understate the tax gap for any non-compliance that enforcement procedures don't identify.

Enforcement undoubtedly has a deterrent effect and helps to keep taxpayers honest. We also believe it can have a tremendous impact on reinforcing the fairness of the tax system by effectively dealing with loopholes that erode the tax base. When ordinary taxpayers see that complex avoidance schemes are being stopped by good

enforcement, they should be less likely to want to avoid paying their fair share.

**When ordinary taxpayers see that complex avoidance schemes are being stopped by good enforcement, they should be less likely to want to avoid paying their fair share.**

---

## Concluding Thoughts

---

Jean-Baptiste Colbert was Finance Minister for France's Louis XIV in the late 1600s. He observed: “The art of taxation consists in so plucking the goose as to obtain the largest amount of feathers with the least amount of hissing.” It would appear that, in the area of taxation at least, not much has changed since then.

**“The art of taxation consists in so plucking the goose as to obtain the largest amount of feathers with the least amount of hissing.”**

People will never willingly part with their money to finance government activities. But, as long as we need governments, we will need taxation, and it is important that governments and citizens alike see the link between services and taxation.

We believe three things are essential if compliance with the tax laws is to be achieved economically and efficiently:

- a healthy social contract between a government and its citizens, based on a belief that the taxation system is fair and that the government will spend the money it collects wisely and in the public interest;
- a strong social motivation to comply with the taxation system that will help counteract unethical behaviour; and
- intelligent and innovative enforcement strategies that will encourage compliance and deter evasion.

Governments and citizens both have crucial roles to play in meeting these challenges. What is needed is the willingness to face the challenges and work toward successful outcomes. ♦

# Meet the Public Accounts Committee

by Antonine Campbell

More than a year has flown by since the start of Canada's 35th Parliament. We thought it would be appropriate to seize this opportunity to introduce you to the members of the Standing Committee on Public Accounts (PAC) and to provide you with an overview of its first year of business.

Following the October 1993 election, Parliament's character and makeup changed significantly. Of the 295 members, 210 are new, including the 3 members elected on 13 February 1995. Members of Parliament (MPs) elected for the first time to the House of Commons have had a busy time learning about House procedures and standing committee work. The Office of the Auditor General (OAG) has also been acquainting itself with the new standing committees and adjusting to the new government.

The current government has conducted many policy and program reviews. These reviews have highlighted governments' and parliamentarians' need for improved information on programs. Through our independent audits, the OAG provides objective information, advice and assurance to Parliament. Our mission is to promote accountability and best practices in government and to assist parliamentarians in obtaining better

information from departments and agencies. The reports of the Auditor General are permanently and automatically referred to the PAC once they have been tabled in the House. The Committee plays a key role in furthering accountability through its hearings and reports to the House.

The past year has been a highly productive time and one of many "firsts" for our Office and for the PAC. For example, the OAG delivered a series of transition documents to this and other standing committees of the House, the *Auditor General Act* was amended to allow for three additional reports per year, and two annual Reports were tabled within a 10-month period.

---

## The New PAC

---

A brand new and larger Public Accounts Committee, with no previous PAC experience, was organized on 10 February 1994. The 12-member Committee reflects a considerable breadth of professional experience and a wide range of constituent interests. The brief biographies in this article are testimony to this variety. Several members have experience in business, community boards or municipal politics.

In accordance with past practice, the Committee is chaired by a member of the Official Opposition. Richard Bélisle, MP, the Committee Chair, is a member of the Bloc Québécois. The current Vice-Chair — Alex Shepherd, MP — is Liberal. The Chair and Vice-Chair, along with John Williams, MP, of the Reform Party, form the PAC's subcommittee on agenda and procedure.

Significant turnover in membership on the Committee has occurred since March 1994. At various times during the year, 10 new members were named to replace the original

members who moved to other standing committees. Even though continuity in membership has been difficult to sustain, the Committee has managed to maintain a high level of productivity.

Also, just prior to tabling the 1993 Report in January 1994, Bernard Fournier replaced Clairette Bourque as Committee Clerk. Richard Domingue, one of the two Library of Parliament researchers assigned to the PAC, transferred to the Standing Committee on Finance. Brian O'Neal joined Michelle Salvail, who has been a researcher with the Committee since mid-1991. Thus two of the three Committee staff were new to the PAC at the start of the new Parliament.

---

## The Year in Review

---

The PAC faced major challenges as soon as it was organized. In its relatively short history, the Committee has willingly tackled tough issues head-on. It handled two annual Reports from our Office, plus the receipt of the full set of transition documents during its first year. The Committee covered a large percentage of the Auditor General's suggested priorities in the 1993 Report, the passage of Bill C-207 to amend the *Auditor General Act*, and a review of the OAG estimates.

Complex subjects were dealt with: information for Parliament on deficits and debt, the government-wide study on program evaluation, accountability in the Canadian International Development Agency, authority and financial management in the Northern Cod Adjustment and Recovery Program (NCARP), the resource allowance deduction, pension programs and Industry Canada's unrecorded liabilities. Action and commitments made by the departments who were



called as witnesses have been very encouraging.

The Committee has delivered strong reports to Parliament on debt and deficit reporting, program evaluation, and the authority and comptrollership issue related to NCARP. Its most recent report deals with the risk management issues related to the resource allowance observation. The Committee has worked hard to achieve consensus when drafting reports to the House.

Although the House has been fractious at times, the Committee has generally stayed above the partisan fray. The tone set by the Chair and the sense of humour displayed by Committee members have helped to keep meetings cordial and productive. Members have attended hearings regularly and made every effort to keep abreast of the topics and to obtain clear explanations and commitments from officials. The Committee demonstrates a high level of interest in its mandate and plays a vital role in providing an extra impetus for improvements to be made on a timely basis.

---

## Some Reflections by Committee Members

---

**Richard Bélisle, MP**, shared his view of the future role of the PAC with us. "In future, to help increase the effective use of taxpayers' money, the Public Accounts Committee should focus on educating elected officials and the general public. To achieve this, the information communicated on the debt and the deficit, the evaluation of programs and managerial accountability should be emphasized." (translation)

**John O'Reilly, MP**, who recently left the PAC, indicated that he considered it a privilege to have served as one of the Vice-Chairs of the Committee along with his

colleague Alex Shepherd, MP. Mr. O'Reilly reflected on the uniqueness of the PAC, which is the only committee of the House chaired by a member of the Opposition. "The meetings have been full of lively debate, with some discussions clearly divided along party lines. There has also been compromise on many issues."

**Gilbert Fillion, MP**, commented: "One of my responsibilities as an MP and PAC member is to ensure that taxpayers' money is spent effectively. I feel it is essential that those who manage budgets be transparent in their actions and that they be required to report to the PAC." (translation)

**Janko Perić, MP**, said: "Working with my colleagues has proven to me that a spirit of co-operation exists in Parliament and that we are all here to do a very important job on behalf of our electors — to make sure that their hard-earned money is spent wisely."

**John Williams, MP**, said: "Working with the Auditor General through the PAC is a great method by which Parliament can oversee the operations of government. The PAC is an excellent vehicle to work with other parliamentarians to ensure that government runs well."

---

## A Note of Optimism

---

We hope that this final article from the Parliamentary Affairs corner has provided you with a good overview of the past year. We have a strong PAC that is working hard to take the Auditor General's Reports one step further. The Committee deserves recognition for the vital role it plays in helping us serve Parliament and the Canadian public.

The Committee's future looks just as promising as its first year. The hearing agenda from February to

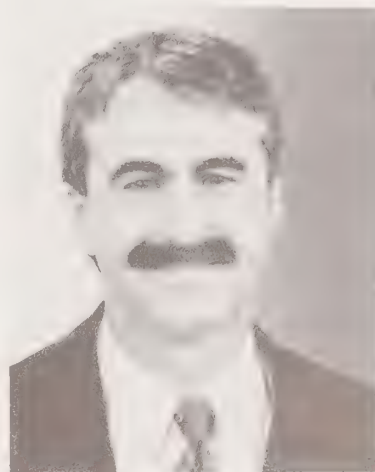
mid-May covers 16 topics from the 1994 Report. Our first additional Report, scheduled for tabling in the House early in May, will pose yet another challenge to the Standing Committee on Public Accounts.

---

## Introducing the PAC Members

---

The photos and biographies accompanying this article represent the Committee membership as of mid-February 1995.



**Richard Bélisle, MP**,  
Bloc Québécois, La Prairie  
*Chair*

Richard Bélisle holds master's degrees in Industrial Psychology and Business Administration. Before being elected to the House of Commons in 1993, Mr. Bélisle worked as a rehabilitation counsellor and as a socio-economic research and planning officer for the Commission de la santé et de la sécurité au travail.

Mr. Bélisle has been involved at the municipal level as a Councillor for over 10 years. He has also served as a trustee and executive member of the Saint Exupéry school board.







**Bonnie Brown, MP, Liberal,**  
Oakville-Milton

Bonnie Brown was a teacher and a social worker before her election to the House of Commons in 1993. She was active in municipal politics as a town and a regional Councillor, serving on many committees. In addition, she has served on and chaired numerous boards and councils in the parenting, health, child abuse and alcohol and drug addiction fields.

Mrs. Brown is one of the newer members of the PAC, having been named to the Committee in February 1995. She is also a member of the Standing Committee on Canadian Heritage.



**Marlene Catterall, MP, Liberal,**  
Ottawa-West  
*Member until February 1995*

Marlene Catterall was first elected to the House of Commons in 1988. She is Deputy Whip and was Parliamentary Secretary to the President of the Treasury Board in 1994. A high school teacher by profession, Ms. Catterall has also been a columnist and a public policy consultant.

In municipal politics, Ms. Catterall served as an Alderman and a Councillor, was a member of the Regional Executive Committee, President of the Association of Municipalities of Ontario, and a Board Member of the Federation of Canadian Municipalities. Her community service has been long and varied and has included appointments to the Board of the United Way and the Ontario Residential Rental Standards Board.



**Gilbert Fillion, MP,**  
Bloc Québécois, Chicoutimi

Gilbert Fillion holds a bachelor's degree in Education and Mathematics and taught Mathematics at the high school level before being elected to the House of Commons in October 1993.

From 1981 to 1993, Mr. Fillion served as a Councillor for the town of Chicoutimi, where he participated in various committees. He also served as Vice-President of the Regional Health and Social Services Council for the Saguenay/Lac-Saint-Jean region and President of the ad hoc committee on the Bureau d'enquêtes criminelles.





**Ivan Grose, MP, Liberal, Oshawa**

Mr. Grose is the owner-manager of a small business. He was elected to the House of Commons in October 1993. He worked for 12 years with Bell Canada, served 5 years in the Royal Canadian Air Force and was a salesman for various enterprises until starting his own company in 1964.

Mr. Grose is deeply involved in the community. Among other activities, he serves as a Board member of the Community Council, a member of the Royal Canadian

Legion and Charter President of its Oshawa Branch. He is also Past President of the Optimist Club of North York.



**Ed Harper, MP, Reform, Simcoe-Centre**

Mr. Harper is a businessman who started his career in Toronto with Canadian General Electric (1947-57) and later worked with Goodyear (1957-70). He was president of Harper Tire Limited in Barrie from 1970 to 1990 and is currently president of Ed Harper Investments. He was elected in 1993 and is well known as the lone Ontario Reform Party member.

Mr. Harper has been active in Barrie, Ontario, serving as a Director and as Chairman of the Royal Victoria Hospital Board. He has had a long involvement with the Rotary Club of Barrie and was an Alderman for that city from 1983 to 1988.



**René Laurin, MP, Bloc Québécois, Joliette**

René Laurin holds a specialized teaching certificate in addition to bachelor's degrees in Art and Business. He worked as an educator before becoming Executive Director of the Nouvelle-Acadie, Joliette and l'Industrie school boards. Elected in 1993, Mr. Laurin serves as Deputy Whip and Spokesman for the Official Opposition on Public Service Renewal.

Mr. Laurin has been involved in his community for many years in such capacities as President of the Corporation de développement économique for his region, President of the fundraising campaign for the Arthritis Society and member of the Greater Joliette Chamber of Commerce.





**John F. O'Reilly, MP, Liberal,**  
Victoria-Haliburton  
*Former Vice-Chair*

Mr. O'Reilly is a real estate broker, first elected to the House in 1993. He has been active in municipal politics as a member of the Lindsay Town Council and as Chairman of the Finance and Personnel Committee. During his tenure, he successfully reviewed the town's committee structure, reducing the number of committees from 23 to 7.

Mr. O'Reilly is a former member of the Ontario Board of Parole. He was instrumental in establishing Neighbourhood Watch and Crime Stoppers in Lindsay. He has confessed to a number of hobbies... curling, boating, cooking and rebuilding antique cars.



**Denis Paradis, MP, Liberal,**  
Brome-Missisquoi

Mr. Paradis, who is a partner with the firm Paradis and Poulin, was elected for the first time to the House of Commons in the 13 February 1995 by-election. He obtained his Law degree from the University of Ottawa in 1975 and was called to the Quebec Bar in 1976. He obtained his Bachelor of Commerce from the University of Ottawa in 1970. Before pursuing his degree in Law, he studied Computer Science and Real Estate Valuation at McGill University until 1973. From 1978 to 1982, he developed and taught courses in Agricultural Law for the Quebec Bar Association. He has also been on several committees of the Quebec Bar, notably as Vice-President of the Association from June 1992 until May 1993.

Mr. Paradis has been active in the Liberal Party of Canada since 1976.



**Janko Perić, MP, Liberal,**  
Cambridge

Mr. Perić graduated with a diploma in Arts and Sciences from the Technical School of Zagreb, Croatia. He emigrated to Canada in 1968 and worked as a technician for Lear Seating Canada Ltd. in Kitchener for 25 years prior to his election to the House of Commons in 1993.

Mr. Perić has been very active in promoting Croatian arts and culture. He is the founder and Past President of the Canadian Croatian Artists Society. He is a member of the City of Cambridge Cultural Task Force, the Knights of Columbus and the Kiwanis Club of Cambridge.







**Alex Shepherd, MP, Liberal,  
Durham  
*Vice-Chair***

Mr. Shepherd qualified as a chartered accountant in 1974 and obtained his Bachelor of Commerce from Carleton University. He was elected in 1993 and has

been active in the Liberal Party since 1968. During his career, he has set up and managed two accounting practices and established a 260-acre farming operation, as well as a mortgage investment company. Since 1985, he has acted as a general contractor and administrator on several residential development projects. He is also President of four Canadian corporations and one based in the United States.

Mr. Shepherd is active in many charity and volunteer organizations and has received awards from the Scugog Chamber of Commerce and the Big Brothers of Durham in recognition of his community service.



**Susan Whelan, MP, Liberal,  
Essex-Windsor**

Susan Whelan was called to the Bar of the Province of Ontario in 1990. She practised business, municipal and real estate law in Windsor until her election in 1993. In 1988, she received her Bachelor of Law from the University of Windsor and her Juris Doctor from the University of Detroit. She has held a variety of executive positions in the Liberal Party over the past 15 years.

Ms. Whelan was also a Director of the Essex Region Conservation Foundation and of the Windsor-Essex Alzheimers Society.

Ms. Whelan was appointed Parliamentary Secretary to the Minister of National Revenue in December 1993.



**John Williams, MP, Reform,  
St-Albert**

John Williams is an accountant and was the owner-manager of a public accounting business prior to his election to the House in 1993. He has also worked for a number of years in the banking and real property management sectors. Mr. Williams served as Director and Treasurer of the Canadian Organization of Small Businesses, Director of the St-Albert Chamber of Commerce, and President of the Edmonton Junior Chamber of Commerce.

Mr. Williams is the Reform Critic for the Treasury Board. He sponsored a private member's bill calling for mandatory periodic program evaluations for statutory programs. He is also an associate member of the Standing Committee on Finance and the Standing Committee on Government Operations. ♦



# Cross-Border Teamwork Pays Dividends

by Tom Beaver



*Two signatures are better than one: Canadian Auditor General Denis Desautels and U.S. Comptroller General Charles Bowsher sign their respective reports on food safety.*

What can two audit offices do when they are interested in a similar issue and share a common concern? They can work together to find solutions. This is what happened recently between the Office of the Auditor General (OAG) of Canada and the General Accounting Office (GAO) of the United States. The issue was the safety of imported food; the concern was the extent to which the federal agencies in Canada and the United States share information on unsafe food products from other countries.

---

## Canada and the U.S. Face Similar Food Safety Situations

---

While most of North America's food supply is domestically produced, an ever-increasing portion of it is imported from around the globe. In Canada, ensuring that imported food is safe is the responsibility of several federal agencies. In the United States, the situation is similar.

Canada and the United States have equivalent food safety standards. The two countries recently signed international trade agreements calling for further harmonization of these standards to eliminate barriers to trade and to promote fair competition. The countries also have a common approach to controlling imported food: Both inspect certain types of foreign food processing plants and food shipments arriving from other countries.

Inspection and testing procedures for food imports have long been a concern in both Canada and the United States. Imported foods are often produced under unknown conditions and may pose a high health risk to the public. In addition, the growing volume of imported foods and the budget constraints faced by the agencies responsible for controlling imported foods present even greater challenges for the future.

---

## The Concept of Concurrent Reviews Developed

---

In 1991, the OAG set out to audit the federal food safety program. A literature search in the initial planning stage revealed that the General Accounting Office had addressed the issue of food import controls in several of its reports to Congress. Discussions with the GAO staff further revealed a common interest in exploring possibilities of collaboration between federal agencies on both sides of the border. This common interest eventually led to an arrangement between the two audit offices to undertake separate but concurrent reviews of the exchange of information between the federal agencies responsible for food safety in both countries.

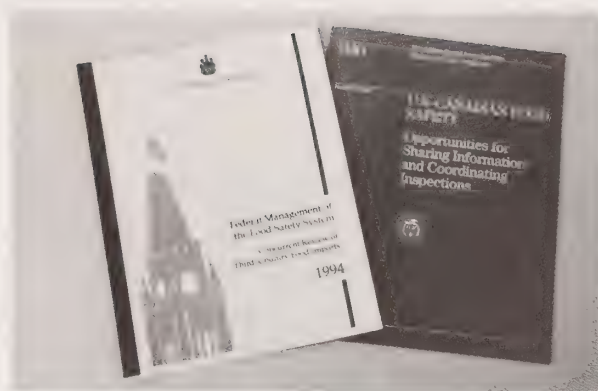
---

## An Audit Protocol Was Signed by Both Countries

---

A protocol signed in August 1993 by Auditor General Denis Desautels and Charles Bowsher, Comptroller General of the United States, set out terms for an audit and reporting process to be followed by both offices. The stated objectives of their reviews were:

- to ascertain whether the countries are sharing, to the extent possible, information on food products that were refused entry because they were found in violation of health and safety standards; and
- to determine the potential for improving controls over imported food products through collaborative certification and inspection programs and through the sharing of information on the results of foreign food processing plant inspections.



*Reports were submitted to Parliament and Congress.*

The protocol called for the audit teams from each country to work independently, but to meet at key points during the reviews to confirm the approach, to compare observations and conclusions, and to ensure that the reports were consistent in their presentation.

The OAG team was led by David Roth and included Bill Rafuse, Tom Beaver, Liette Dumas-Sluyter and Carol McCalla. The GAO team, led by John Harman and Bob Robinson, included Ed Zadjura, Karla Springer, Keith Oleson, Carol Shulman, Marci Kramer and Donya Fernandez.

---

## Similar Audit Conclusions Were Reached

---

Similar conclusions were reached by both audit teams:

- The existing arrangements for sharing information about food products found in violation of health and safety standards were primarily informal and seldom nation-wide in scope.
- Agreements between Canada and the U.S. were not being followed, and information on foreign country certification and inspection programs was not being shared.
- Many of the same foreign food processing plants were being inspected by both Canada and the U.S., while other foreign plants were not regularly inspected by either country.

---

## Reports Were Issued Simultaneously

---

Each audit office produced a report of its findings. The Auditor General and Comptroller General met in December 1994 to sign the respective reports and discuss the results. Although the reports were transmitted separately to their respective legislatures, each country attached the report of the other. Federal food inspection agencies in both countries are currently planning and implementing measures to respond to the observations raised in the audit reports.

---

## Several Benefits Emerged from the Reviews

---

The concurrent review exercise paved the way for further collaboration between Canadian and American food safety agencies to share observations and solutions pertaining to issues of mutual concern on an ongoing basis. The reviews also provided an opportunity for legislative auditors to explore practices and methodologies for possible concurrent reviews in other areas.

In addition to improving food safety, this project offered an opportunity to identify potential efficiencies and cost savings in inspection and control practices, particularly with respect to food imports from other countries.

Working with our colleagues across the border was a rewarding and enjoyable experience. The problems faced and the audit approaches taken proved to be compatible, and both offices benefited from the expanded perspective. A similar arrangement between the GAO and the OAG to review merchandise trade statistics was successfully undertaken in 1993.

As globalization continues and national governments enter new partnership arrangements, audit agencies will need to take a more international view of their mandate. In this light, other auditors may well want to consider the practice of concurrent audit and review arrangements with other countries. ♦



# Self-Images of Audit Offices

## A Workshop at the Philippine Commission on Audit

*In January 1995, Otto Brodtrick worked on the project Streamlining the Bureaucracy with officials of the government of the Philippines. While in Manila, the Philippine Commission on Audit asked him to conduct a one-day workshop on the values and self-images that underlie attest and value-for-money auditing. Here is his report on the experience.*

I left Ottawa on a bitterly cold day in early January, with the temperature hovering around the minus 27°C mark. After being in the air for about 20 hours, I stepped off the aircraft into what seemed a fiery furnace. It was as many degrees above freezing in Manila as it had been below freezing in Ottawa. In addition, my mind didn't want to accept that night and day had just been reversed, since I was now on the other side of the globe. Surprisingly,

though, the body adjusts quickly. I arrived Sunday afternoon, and on Monday morning I attended my first meeting with Philippine officials. The busy pace of daily meetings, workshops and working sessions continued until I left.



*The workshop was attended by the 120 senior officials of the Philippine Commission on Audit, which has a total staff of about 15,000.*

The Philippines consist of over 7,000 islands, with a population of about 60 million. The civil service is about 1.2 million people strong; however, one needs to be careful when comparing to other countries because this number includes teachers, health workers and police officers. The project I worked on was located in Manila, which has a population of about 10 million people. As a pedestrian in downtown Manila, one gets the impression that there must be twice as many cars as people. During

### Excerpts from a Draft of the Reorganization Act

EXHIBIT 1

It is the policy of the State to maintain an efficient, effective and properly compensated bureaucracy that forms the indispensable backbone of the government's effort to achieve national progress.

The fundamental functions of government include:

1. maintenance of peace and order;
2. conservation of natural resources;
3. reliable systems of lawmaking and law enforcement;
4. promotion of social justice;
5. appropriate infrastructure; and
6. high-quality basic education.

The role of government shall be to steer and to mobilize through the following:

1. policy setting, monitoring and assessment;
2. promotion and advocacy;
3. provision of information;
4. provision of assistance and incentives; and
5. enforcing rules and regulations.

To the extent possible, the government shall limit its direct provision and production of public goods, and encourage more private participation.

Local governments shall assume more and stronger implementation functions. (Note that this is the principle of "subsidiarity". Expressed in Church terms, it means that the Bishop must never do what the Priest can do.)

The government shall adopt a typology of government organizations to facilitate the proper grouping of agencies.

The government shall streamline its systems and procedures to facilitate decentralized decision making.

The President shall have the authority to adopt a government staffing and compensation policy, a human resource development strategy and an upgrading of compensation structures, as well as an incentives and rewards system.

There shall be no undue separation of employees as a result of the reorganization.

rush hour, especially, traffic becomes the dominant consideration in any plan to go from one place to another.

The project *Streamlining the Bureaucracy* seeks to rationalize the functions of the civil service; that is, to eliminate duplicate functions, combine similar activities, devolve authorities to lower level governments, and privatize functions that do not need to be done by government itself. The underlying principle is that the role of government is to centre more on steering the boat and mobilizing the crew, rather than on doing the actual rowing. Exhibit 1 gives excerpts from a draft reorganization act that is now being debated in the legislature.



*Dr. Avelina De la Rea, a Director of the Philippine Commission on Audit, was the superb organizer of the one-day workshop. She is the author of a book entitled Comprehensive Audit: Concepts, Standards and Supplementary Reporting Guidelines (COA, 1995).*

During my first week in Manila, Dr. Avelina De la Rea, a Director of the Philippine Commission on Audit (COA), called to see if I could conduct a one-day workshop at the Commission. The workshop would be attended by their most senior people, about 120 officials. In total, the Commission has a staff of about 15,000 people.

Dr. De la Rea had heard me give a series of seminars at the Asian Institute of Management some years before. She had also visited Ottawa in 1994 and was familiar with my work. The Commission was particularly interested in hearing about the values that auditors should hold as they do their work, and about the sense of

purpose that should motivate them. They were interested in these topics with respect to attest and value-for-money audit work. Much of the Commission's work in the past had been on transaction audit, and even on preaudit of transactions.

The Philippine Commission on Audit already has a published set of values, which Dr. De la Rea helped develop. The values include integrity, competence, credibility and fairness. In addition to these "professional" values, the list includes loyalty, commitment, patriotism and God-centeredness. The list of values is included as Exhibit 2.

We agreed that I would design the workshop with a view to making visible to COA staff the images that they have in their mind both about the State they serve and about themselves as the State's supreme audit institution. This would include not only how they see the State and themselves

## Core Values of the Philippine Commission on Audit

EXHIBIT 2

**LOYALTY AND RESPECT FOR AUTHORITY:** We pledge to remain steadfast to our sworn duty to uphold COA's ideals out of respect for authority and the rule of law.

**INTEGRITY:** We commit to being honest, truthful and transparent in all of our dealings with clients and the general public with a view to preserving the dignity of the Commission.

**COMMITMENT TO DUTY:** We discharge our assigned functions with the utmost degree of responsibility, integrity, loyalty and efficiency out of a deep sense of dedication to the institution.

**COMPETENCE:** We are committed to the highest standards of professionalism and proficiency in the delivery of quality and responsive audit services as guardian of public resources and partner in nation building.

**FAIRNESS AND EQUITY:** We work with the highest sense of fairness and openmindedness and make definite judgment or conclusion without fear or favour.

**CREDIBILITY:** We strive to maintain and enhance the credibility of the Commission through prompt, efficient and uncompromising delivery of audit services.

**PATRIOTISM:** We recognize that the service rendered by the institution is in response to the needs of the people, and the paramount interest of the country shall have primacy over all.

**GOD-CENTEREDNESS:** We believe that the authority we exercise as auditors is God-given and that our highest accountability is to Him.

now, but also how they would like to see both in the future. Such a design would provoke discussion about the differences between their images of the State and of the audit Commission, and also about the differences between their views of the present and of the future. This would stimulate further discussion about how to close the gaps and create a practical, unified vision that would lead toward realizing all the ideals of the Commission.

Having agreement on the major theme of the workshop, I set up a detailed program for the day, with workshop sessions and discussion periods on “self-images”, plus two presentations. At the beginning of the day, I would talk about the *progression of techniques in auditing*: from auditing transactions to attest and value-for-money auditing. Toward the end of the day, I would talk about the *progression of values and paradigms in auditing*:

Images of the State

EXHIBIT 3

The State can be seen — and it may see itself — in a variety of images. These images are in the collective mind of government officials and are embedded in the culture of government activities. We might call these images the “mental models” or “paradigms” that govern the strategies of government actions. Eleven such images are listed in Exhibit 4. Some of them will be more familiar to us than others.

Discussions in groups

**Task 1:** During the group sessions, examine the various images of the State. Then try to pick the one that is closest to the society in which we actually live. This may be difficult, because it is unlikely that the society in which we live will fit exactly any one of the images that are described here. We will therefore try to construct a composite image, taking elements from the ones given, in various proportions.

Make the composite image visible on the answer page by indicating to what extent each of the 11 images exists in our present society.

If there are elements of our society that are not listed in the 11 images, add them at the bottom of the page.

**Task 2:** As a second task in the group sessions, indicate on the same answer page the kind of State image that your group would *prefer* to see, again based on the 11 images that are given, plus any elements that the group wants to add.

**Task 3:** At the end of the discussion period, a reporter from each group will report back to the plenary session, explaining briefly the two composite images constructed by the group — actual and desired — and speaking about additional elements the group may have added.

Answer Page for “Images of the State”

**Question 1:** To what extent does the described image exist in our society?

**Question 2:** To what extent would we like it to exist?

|                           | Not at all |   |   |   |   | Very much |   |
|---------------------------|------------|---|---|---|---|-----------|---|
|                           | 1          | 2 | 3 | 4 | 5 | 6         | 7 |
| The Regulating State      |            |   |   |   |   |           |   |
| The Paternalistic State   |            |   |   |   |   |           |   |
| The Negotiating State     |            |   |   |   |   |           |   |
| The Competitive State     |            |   |   |   |   |           |   |
| The Service State         |            |   |   |   |   |           |   |
| The Developmental State   |            |   |   |   |   |           |   |
| The Compassionate State   |            |   |   |   |   |           |   |
| The Minimalist State      |            |   |   |   |   |           |   |
| The Future-oriented State |            |   |   |   |   |           |   |
| The State as Spoils       |            |   |   |   |   |           |   |
| The Reorganized State     |            |   |   |   |   |           |   |



from simply following designed procedures through evolving new practices to the learning that goes on in an audited entity as the principal result of auditing.

Developing handouts for the discussion sessions was the next step. I needed to design a set of images general enough to be discussed in a group of 120 people,

## Images of the State

EXHIBIT 4

### 1. The Regulating State

The *government* is seen as a programmer and regulator. It generates programs, hierarchies, laws, rules and regulations.

The *public service* is seen as looking after the neutral and impartial implementation of government regulations.

The *citizen* is seen as voter and subject, and is expected to be loyal to authority and obedient to the rules.

The *visionary concept*: Maintaining peace, order and good government.

### 2. The Paternalistic State

The *government* is seen as the sovereign, protector and preserver.

The *public service* is seen as safeguarding traditional rights and values, both moral and professional.

The *citizen* is seen as an individual who is protected, socialized and guided for the good of the collectivity.

The *visionary concept*: Protection, legality, equity and moral and professional standards.

### 3. The Negotiating State

The *government* is seen as a consensus builder.

The *public service* is seen as mediating, negotiating and reconciling among competing interest groups.

The *citizen* is seen as a member of one or more interest groups.

The *visionary concept*: Compromise, consensus and political stability.

### 4. The Competitive State

The *government* is seen as a corporation.

The *public service* is seen as a competitive business. It acts to guard the currency, foster prosperity and ensure financial integrity.

The *citizen* is seen as both a producer and consumer of economic activity.

The *visionary concept*: Economic efficiency through competition.

### 5. The Service State

The *government* is seen as a service provider.

The *public service* is seen as a service station or supermarket, offering products and services that citizens demand.

The *citizen* is seen as a client and customer.

The *visionary concept*: Service to the public.

### 6. The Developmental State

The *government* is seen as a facilitator for society's development.

The *public service* is seen as developing, implementing and supporting frameworks for maximum self-governing and self-reliance.

The *citizen* is seen as partner, collaborator and mature associate of government.

The *visionary concept*: Self-development, participatory democracy.

### 7. The Compassionate State

The *government* is seen as a compassionate equalizer and redistributor.

The *public service* is seen as evolving and refining mechanisms for collecting and redistributing wealth and other resources to ensure a uniform standard of living.

The *citizen* is seen as a grateful recipient of the state's generosity.

The *visionary concept*: Well-being and the distribution of well-being.

### 8. The Minimalist State

The *government* is seen as a barely visible lawmaker and protector of citizens' contracts and assets.

The *public service* is seen as maintaining the bare minimum of legal frameworks to keep society functioning.

The *citizen* is seen as a heterogeneous sovereign, on whose behalf government and the public service do their work.

The *visionary concept*: Individual pursuit of "happiness", self-realization and satisfaction.

### 9. The Future-oriented State

The *government* is seen as a visionary, defining desirable futures for society.

The *public service* is seen as being a facilitator, an assistant, a vehicle that helps citizens and society move toward a desirable future.

The *citizen* is seen as an eager and committed partner in creating better futures through innovation and change.

The *visionary concept*: Defining generational goals and moving toward them.

### 10. The State as Spoils

The *government* is seen as the prize of a political party after an election or power struggle.

The *public service* is seen as an instrument of controlling all resources, energy and funds, and of using or confiscating them for the benefit of the government when commanded.

The *citizen* is seen as producer who is compelled to obey government and to work for it as required.

The *visionary concept*: "We have triumphed, and we have the right to use the prize as we see fit."

### 11. The Reorganized State

(Description for this State is identical to Exhibit 1)

## Self-Images of Audit Agencies

EXHIBIT 5

An audit agency can see itself in a variety of images. For example, auditors could see themselves as **whistle blowers**. This means they would point out issues that deviate from some preset standard, such as fraud and corruption. The function is not unlike an indicator light on the dashboard of a car: it lights up when something is wrong. It is a useful function, but by itself also a rather limited one.

Auditors could also see themselves as **cost cutters**. Their aim here would be to identify waste, abuse and inefficiencies, and to make recommendations for improvement. In other words, they would focus on making sure that things get done at least cost.

Thirdly, auditors could see themselves as **champions of value for money**. They would focus on auditing value for money, and they would themselves add value by recommending to management actions that would make the organization more successful. This would still include drawing attention to deviations. It would also still include pointing out inefficiencies. But beyond that it would mean being in partnership with the organization and its management to suggest processes for creating greater value for money.

This means determining which processes in the audited organization create value now, and which changes should be considered to add even more value. How can auditors do that? They can do it on the basis of understanding and knowledge they gain during the course of auditing. Frequently, value-for-money auditors have a better understanding of organizational processes and practices after an audit than management itself. This creates an obligation to make the understanding available to management.

The ultimate result of an audit should therefore be not the audit report, but the learning and improvement that goes on in the audited organization as a result of the auditors' work. This implies that auditors should be not only good analysts, but also good catalysts.

### Discussion in groups

A number of self-images for auditors are listed below. These images are the *mental models* or *paradigms* that govern the strategies of an audit agency when it does its work.

**Task 1:** During the group session, examine the various "Self-Images for Auditors". Then try to pick the one that is closest to the one actually practised in the agency. This may be difficult, because it is unlikely that practices in the agency will fit exactly any one of the images described here. We will therefore try to construct a composite image, indicating to what extent specific images are present. Make the composite image visible on the answer page. If you think there are additional elements, add them at the bottom of the page.

**Task 2:** As a second task in the group session, indicate on the same answer page the kind of composite image that you think would best support the composite image of the State that was constructed earlier in the day as being desirable for government and society. The idea here is to determine what kind of composite audit strategy would best support such a government and society.

**Task 3:** After the discussion period, an individual from each group will report back to the plenary session, explaining briefly the two composite images constructed by the group — *actual* (as practised now) and *preferred* (as best supporting the desired government and society).

### Answer Page for "Self-Images for Auditors"

**Question 1:** To what extent does the described image exist in our society?

**Question 2:** To what extent would we like it to exist?

|  | Not at all |   |   |   |   |   | Very much |
|--|------------|---|---|---|---|---|-----------|
|  | 1          | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7         |
| Whistle blowers, who focus on fraud and abuse            |            |   |   |   |   |   |           |
| Cost cutters, who focus on least cost                    |            |   |   |   |   |   |           |
| Archivists, who verify transactions and accounts         |            |   |   |   |   |   |           |
| Detectives, who identify waste and weaknesses            |            |   |   |   |   |   |           |
| Overseers, who impose more controls                      |            |   |   |   |   |   |           |
| Catalysts, who help maximize efficiency                  |            |   |   |   |   |   |           |
| Partners in learning, who create greater value for money |            |   |   |   |   |   |           |

yet specific enough to let people make meaningful choices in much smaller groups, and even individually. For some of the material in the handout “Images of the State”, I am indebted to Torben Beck Jørgensen of the University of Copenhagen, Denmark (from the essay “Models of Governance and Administrative Change”, which appears in Kooiman (ed.), *Modern Governance — New Government-Society Interactions*, London: Stage, 1993). The handout is self-explanatory and is reproduced as Exhibits 3 and 4.

The second handout needed to encourage people in the workshop to think about themselves as members of the State’s supreme audit institution and how they see that institution. They would discuss to what extent a certain image exists at the present time, and to what extent it should exist in the future. In designing this handout, I drew on the works of Professor Mark Moore of the Kennedy School of Government at Harvard University (“Junkyard Dog or Man’s Best Friend?”) and Professor Helmut Klages, Chair, Sociology of Organizations, Research Institute at the Post-Graduate School for Administrative Studies in Speyer, Germany (many personal conversations and joint projects). This handout is reproduced as Exhibit 5.



*A large sculpture in front of the Commission on Audit building shows auditors painstakingly checking reams of records. Here, Otto keeps them company as they toil.*

### Self-Images for the Future

The results of the discussions revealed that the auditors’ existing image of the State was essentially that of a “Regulating State”. What they wanted to see the country become, though, was a much more “Developmental State” and a “Future-oriented State.”

The results of our session on the audit agency were even more remarkable. After a spirited interchange, the group members indicated that they saw themselves and their agency predominantly as “whistle blowers” and “archivists”. What they wanted to be in the future, however, were “catalysts, who help maximize efficiency” and, even more, “partners in learning, who create greater value for money”.✚



# Continuous Audit Report Writing Revisited

## Leveraging the Investment through Client Briefing Sessions

by Michael Ryan

---

### “I didn’t invite you here...”

---

You could have cut the tension with a knife. Nothing during the opening meeting of the audit examination of one of Canada’s leading research and development establishments gave the least inclination that the audit team was welcome.

After half an hour of emphatically negative body language, the Director General frowned menacingly, stopped the proceedings, and said: “I didn’t invite you here — you invited yourselves.”

Eight days later, a successful briefing session with the same Director General ran long past the 60 minutes allotted. Why?

Perceived added value provides one explanation for the change of heart observed during the multi-entity science and technology audit reported by the Office of the Auditor General in its 1994 Report.

Field briefings leverage the material investment of audit time and money by the audit office — not to mention costs of the client organization in hosting an audit examination field visit.

Briefing client organizations in a timely fashion allows the client to immediately address needed improvements in accountability and government operations, thus helping to realize that aspect of the Office mission. Briefing also provides added value to the audit process by testing early versions of audit report form and content.

Briefing is a crucial step in the continuous report writing approach to value-for-money audit that I described in my *Opinions* article of 1993 (Vol. 11, No. 1). That article described an approach featuring evolving drafts of the audit report based on periodic extraction of evidential components from material collected during the survey and examination phases of the audit.

---

### Preview

---

This article describes the evolution of the field briefing process used during recent science and technology audits conducted in Australia and Canada. The article addresses development of the form and content of the briefing speech, its presentation, documentation of client reactions and use of the resultant material as evidence and as a basis for final reporting. A description of benefits to both the client and audit office concludes the article.

---

### Evolution of the Briefing

---

At the request of science executives subject to audit during the Australian audit of science and technology management in the Commonwealth Scientific and Industrial Organization (CSIRO), the audit team initiated a half-hour briefing after each field audit visit. This approach evolved from an earlier version used during the Royal Canadian Mounted Police federal policing audit in 1989.

During the initial half-hour briefing sessions in CSIRO, the team fed back key deficiencies that it had observed against criteria, adding impressions and any suggestions that might be helpful. News of the briefings spread, and executives of other establishments came to expect the same sort of sessions. By the end of the examination phase, two-hour briefings became more and more common.

#### Continuous report writing:

- calls for the audit team to work evidence continually and make meaningful adjustments to the report text and the methodology;
- functions most effectively in a deductively organized audit anchored around audit criteria;
- requires that adequate processing time be built into examination schedules to maintain awareness of evidence collected mid-stream;
- reduces the risk of over-auditing by allowing for periodic adjustments of the audit scope and methodology, significantly shortening and sharpening the examination period; and
- works best when management buys into the approach, understanding its nature, logistics and advantages.

We carried out a similar process during the Canadian multi-entity science and technology audit and again enjoyed a positive response. So, how did we conduct field briefings?

---

## Procedures

---

The briefing usually took place on the final afternoon of the field visit. The audit team asked the senior executive to attend the session alone or with staff members. One brave individual brought his superior; most brought a number of subordinates; others saved face by coming alone or bringing only their second in command.

On the afternoon of the last day of the field visit, the team reviewed a topic list generated from the criteria and methodology and jotted down observations under each topic. This information was then worked into a stock speech format featuring an introduction, main body and conclusion.

---

## Introduction to the Briefing

---

The introduction served to

- thank the entity for its co-operation, noting any examples of hospitality and kindness provided to the audit team;
- comment on the genuine interest of the team members in the work conducted by the establishment, noting specifics and any relevant prior laboratory experiences of team members;
- inform the client that the audit team was trying to leverage the investment in the time and out-of-pocket expenses of both the audit office and the client;
- indicate that the team wanted to use the opportunity to share its findings, observations and impressions, confirm its understanding, obtain feedback and allow the organization to get a head start in solving the problems identified (the attitude of the Australian and Canadian teams was that if the problem could be solved before reporting time, so much the better);
- confirm client understanding of the role of the audit office;
- establish the credibility of the audit methodology used, leaving the impression that the forthcoming inductively developed audit report — anchored on extracted evidence — would be rock solid;
- confirm the auditors' understanding of constraints in the environment surrounding the establishment; and
- describe next audit steps and any future communication.

The transition into the body of the presentation set a positive tone, commenting on best practices noted in the entity and reducing fear of future public reporting; material eventually published was quite highly abstracted and excluded much of the detail presented in the briefing session.

---

## Main Points of the Briefing

---

The presentation usually followed the life cycle logic inherent in the criteria, addressing

- the science establishment's overall management system and its fit with the corporate system;
- the life cycle of "nested" management subsystems within the establishments (program, project, business and resource management subsystems);
- specific cases such as projects, collaborations and partnerships; and
- helpful hints and suggestions picked up in other parts of the corporate entity, in other organizations and in other countries.

During this frank phase, the audit team took detailed notes of the reactions of the establishment executive and later added these to the briefing draft.

---

## Conclusion of the Briefing

---

The conclusion served to summarize main points, describe next steps and again express gratitude for the co-operation of establishment personnel. The session ended with an offer to be available for future consultation if required.

In Australia, that offer was taken up three times — twice to brief institutes housing divisions that are being audited and once to review, in a consulting capacity, the business development activities of a division outside the audit scope.

During both audits, the audit team had the advantage of

- identified matters of potential significance;
- elaborate criteria; and
- detailed interview grids, analysis routines and document search lists.

We also had expectations of probable deficiencies gleaned from team member experience in prior science and technology audits.

---

## Benefits of the Briefing

---

### Benefits to the Client

The first benefit to the client from a briefing in the field is knowledge of the audit team's unprocessed findings and observations. The client does not have to live with uncertainty about findings that might emerge months later in the public domain.

With knowledge of the tentative findings, the client may manage initial dissemination of information about deficiencies within the corporate environment. The briefing provides the opportunity to advise and inoculate corporate management in a way that moderates damage to the establishment. It also allows management to point out improvements that have been initiated in response to the auditors' findings.

### Benefits to the Audit Office

Readiness to provide a briefing has several advantages for audit staff:

- Knowing that a full briefing will follow an examination "makes the audit pill go down easier" and reduces hostility.
- Knowing that the time has been taken to prepare a 20-page typewritten brief — optional additional work for the audit team — sends a clear message that the team wants to be constructive and helpful, not just to fulfil its mandate to report to Parliament.
- Willingness to expose itself to any challenges that management may launch contributes to the perceived professionalism and credibility of the audit team.

In our experience, news of this open, helpful, "no-surprises" approach to audit travels in advance of the audit team and serves to facilitate entry into other establishments. The content of briefings contributes to the dialogue within science organizations, thus improving corporate support to operations.

Developing and delivering the briefing serves as a "dry run" and a field test of a potential reporting format and

content. Report development thrives on such a thorough reality testing.

The briefing session provides a first clearing of findings with client feedback. The briefing document itself, including client responses, becomes a critical component of the audit evidence, supplemented by the interview, documentary and analytical materials collected.

---

### *Nolo contendere!*

---

*Nolo contendere* ("no contest") — a phrase borrowed from the American judicial system — characterizes the positive client response, in both Australia and Canada, to reports built up inductively and progressively from evidential components and exhaustive briefings.

Outside of some interpretative feedback, rarely have the facts developed by the continuous report writing method been challenged. In fact, this method — with its co-operative field briefing process — makes value-for-money audit a win-win situation for all parties. ♦

### Thematic Tagging in a Database

Continuous report writing results from an extensive process of indexing collected materials, extracting, abstracting and categorizing the evidence against themes anchored in the criteria, and developing a narrative describing the results.

Prior audits used computer-based categorization and analysis to facilitate this process; both of these methods are described in my article in *Opinions*, Vol. 11, No. 1, 1993.

To improve the process, the 1993–1994 Science and Technology audit used a two-letter thematic tag to store and retrieve information on materials collected by means of the WordPerfect database function. Examples of topical categories include 'SP' for strategic planning, 'OP' for operational planning and 'AR' for annual reporting. The themes grew from a topical checklist based on audit criteria; the checklist was originally developed for briefing and debriefing clients.

The thematic tag was an add-on to the core indexing system that identified all materials by

- research establishment;
- type of audit material (audit methodology, interview, working paper or document);
- document number; and
- page number.

Recovering materials with a given tag from the database provided all materials collected on a given audit topic within or across research establishments.

This step set the stage for the next phase — extracting and abstracting the evidence from each of the materials collected. The abstract consisted of a short narrative describing the evidential component of each interview note, working paper and document arrayed against the topic.

Evidence elements were then further grouped by subthemes and described by narrative. For example, subthemes for strategic planning included definition of the present environment, projection to the future and realizing the future. All evidence related to each of the subthemes was arrayed against criteria, and the results were described in the text.

Later steps involved separating the narrative from the evidence and polishing project reports, management letters and chapters as required.



# Strengthening Legislative Audit Institutions

## A Tool for Good Governance

by D. Larry Meyers, Vinod Sahgal and Ernie Glaude



*Deputy Auditor General Larry Meyers (right) discusses strengthening legislative audit institutions in developing countries with Foreign Affairs Principal Vinod Sahgal (centre) and Audit Manager Ernie Glaude (left).*

---

### Introduction

---

Governance — a cornerstone of development co-operation policy — is inextricably linked with accountability. Both donors and recipients are under pressure to provide accountability for the proper use of funds. This paper discusses the role of legislative auditing in this context and describes the potential of strong supreme audit institutions (SAIs) in developing countries to be powerful instruments for promoting good governance.

Funds allocated by international development agencies to support supreme audit institutions have so far been relatively small and their impact minimal. The full potential of SAIs as agents for improving the quality of the public sector has not been understood or exploited, in part because of weaknesses in the role played by SAIs in many developing countries. The emerging international consensus on the need to emphasize “good governance” and to build democratic institutions suggests that the attitude toward SAIs also needs to change. Donor countries need to consider placing a greater priority on funding projects that strengthen legislative auditing institutions in developing countries.

The efficient and effective stewardship of public finances is fundamental to good governance. SAIs are increasingly involved in examining major issues of value for money and are uniquely suited to provide independent views on the quality of public sector management and the extent to which the bureaucracy operates within stated authorities. When well equipped with the right resources, SAIs can serve the donor community by examining and making transparent the performance of projects and programs they have funded. The overall objective is to improve the sustainability of development projects and programs. It is in the interest of the donor community to fund the strengthening of SAIs in developing countries. The international financial institutions are ideally situated to take the lead.

In this context, Canada has recently documented the role of legislative auditing, including substantive arguments in favour of funding by the foreign aid community to improve the effectiveness of SAIs in developing countries. Many officials of donor agencies may not have sufficient knowledge of the SAIs present and their potential role in governance and development. Similarly, many SAIs may not be aware of the questions that could be raised and the reforms to which they and their governments could be expected to commit themselves if they seek financial support from international aid agencies for training and technical assistance. That awareness is essential because donors and lenders are increasingly inclined to place specific conditions on projects before approving aid to them. Development co-operation requires a mutual understanding of the key conditions that support development.

---

### What Does Governance Mean?

---

Governance is generally defined as the exercise of power in the management of resources. It involves the nature and extent of authority, and the control and incentives used to deploy human and other economic resources for the well-being of the general public. The Institute on Governance (a non-profit, private organization founded in Ottawa in 1990) defines

governance as “the way society organizes itself to address public interests”. The World Bank defines governance at the country level as “the management of a country’s economic and social resources for development”.

A democratic constitution, with transparency and public participation in decision making, is a good starting point.

From an administrative viewpoint, good governance demands sound public administration of bureaucracies and the policies they carry out. To be fully effective, public administration should support public policy. Thus, the two go hand in hand in the process of making government more transparent, accountable and service-oriented. Supreme audit institutions are one important component in this process. An effective judiciary and public service agencies that promote and protect the principle of merit also advance good governance. Multilateral donors and lenders place special emphasis on these aspects of governance.

From a political perspective, governance also encompasses respect for human rights and adherence to democratic principles. A free press, independent election commissions and civil service commissions are other important components. Bilateral donors pay special attention to those aspects in the context of promoting effective governance.

---

## What Does Transparency Mean?

---

Transparency is a key aspect of sound public administration. Governments have a moral, and often a legal, responsibility to report periodically on their performance. Those from whom they receive their authority and those to whom they provide a service have a right to know. The essential principle that must be maintained is the need for the business of government to be transparent. Some argue that transparency allows the rays of light to enter the inner sancta of government, which can help significantly in “sanitizing” the management of the public interest.

Transparency focusses on public reporting with the objective of making what governments do more visible, holding them accountable for the way they exercise authorities conferred on them and for meeting expectations they themselves have created. The cost of failing to be transparent, ignoring the limits to authority and underestimating the power of governing bodies can be high. A lack of transparency can lead to mistrust, election losses and governance that is not in the public interest.

On the other hand, transparency is a way to get full credit for achievements. For example, information on program effectiveness can be useful in enlisting public support for programs. The high cost of government

services today and the continuing demand for those services mean that governments need to be efficient and point out where and how costs can be reduced. Transparency is not an exposure of failure or success, but an opportunity to reveal what it costs to provide services effectively. This is clearly in the public interest.

In summary, transparency is a powerful tool to promote accountability for the effective stewardship of funds by those entrusted with the responsibility for public moneys.

---

## What Is the Link Between Governance, Accountability and SAIs?

---

Political leaders are ultimately responsible to the people for their government’s actions, and this means there must be full respect for accountability for stewardship within government. Accountability basically means holding public officials responsible for their actions, including the provision of appropriate information to the legislature.

Accountability and sound public sector management are important aspects of good governance. Supreme audit institutions, or national audit offices as they are often called, promote transparency and accountability, which, in turn, support good governance.

The argument put forward in the following section of this paper is that strong SAIs promote transparency and accountability. Transparency of government programs and operations enables the legislatures of their respective countries to hold government accountable; government accountability will promote good governance.

---

## What Is the Relationship Between Governance and Development?

---

Development requires leaving behind something of value that is sustainable after aid funding terminates. In the context of development assistance, good governance has been defined as the provision of a favourable political, social and economic environment in which sustainable and equitable development can take place. A solid legal framework and strong institutions that promote government’s accountability to its citizens are now recognized as significant components of sustainable development.

Good governance is synonymous with the sound management of development. The key elements of governance — promoting transparency in the operations of government, and accountability to



parliamentarians and other governing bodies — are also elements of sound development management: accountability, publicly known rules, information and transparency.

The Auditor General of Canada recently conducted an audit of Canada's international development activities. He pointed out that accountability is central to their program effectiveness, as is the quality of management employed to deliver development assistance. When the public sector capacity to manage the economy and deliver public services is weak, the prospects for development are poor. Structural weaknesses in public sector institutions make self-reliant development very difficult. Unless ways are found to strengthen institutional capacity, there is risk of diminishing returns on any other investment.

Many development agencies have recognized that there is no certainty that institutional capacity conducive to growth and poverty alleviation will evolve on its own. If frameworks that help create capacity are to emerge, incentives and adequate funding are needed to develop and sustain them. Donors and lenders are increasingly involved in helping developing countries build those frameworks and develop the much-needed capacity. SAIs should be identified as an important element of the frameworks.

---

## What Is Legislative Audit?

---

Auditing is first and foremost a function that serves accountability. It can be one of the most cost-effective methods for promoting transparency and openness in the way governing bodies operate and improve their performance. The need for public reporting on the effectiveness and efficiency of government is fundamental to good government.

The objective of serving accountability is not to assign blame but to discover why something went wrong, what can be done to rectify it, and how its recurrence can be prevented. The behavioral impact of auditing starts well before the audit. Many managers begin to change their actions as much in anticipation of an audit as after its completion. In that sense, a well-performing independent audit function is central to democracy; it is a powerful voice that can speak truth to power.

Audit can help combat corruption and serve as a potent deterrent to waste and abuse of public funds. For example, audit can help restrain any tendency to divert public resources for private gain. It can also help establish a predictable framework of law and government behaviour conducive to development, reduce arbitrariness in the application of rules and laws, and simplify administrative procedures, particularly where they hinder the smooth functioning of markets. Audit can also expose the public to

excessively narrowly based or nontransparent decision making that is clearly not in the public interest.

Thus, auditing serves as an essential instrument for development in promoting good governance by improving public sector management. Any supreme audit institution that provides high-quality audit services clearly has the potential to assist its legislature and other governing bodies in holding the government accountable for its stewardship of public resources.

The role of the auditor, in our view, is to promote good government in this changing world.

---

## What Are Some of the New Dimensions in Public Sector Audit?

---

Legislative auditors are moving with the times. They are in the business of forming opinions and, more important, they are potential opinion makers in the areas of public sector reform, productivity and innovative societies.

**Public sector reform.** Around the world, the international financial institutions are playing a key role in encouraging structural changes in the public sector to improve governance. In addition, the budgetary situation in many countries, both industrialized and developing, is forcing governments to re-examine the role of the public sector, improve its efficiency and explore ways to “reinvent” (as officials say in the United States) government.

Many countries have already introduced measures to improve public sector management. The current emphasis is on reducing the size of the public sector, changing the composition and quality of expenditures, and making systemic improvements, with a new management philosophy with emphasis on incentives, decentralization, and the detection of fraud and corruption. For example, the United States is emphasizing improved financial management in spending agencies. The performance of public enterprises is under increased scrutiny in India. Accounting and financial reporting has been upgraded in New Zealand. Canada is considering fixed assets accounting, environmental auditing and increased devolution of authority from central agencies to line departments.

**Information technology.** The Comptroller General of the United States has recently pointed out that modern information systems offer government unprecedented opportunities to provide higher-quality services, tailored to the public's changing needs and delivered more effectively, faster and at lower cost. Moreover, they can enhance the quality and accessibility of important knowledge and information, both for the public and for government managers. SAIs have a potentially major role to play in the effective use of



information technology. This area is likely to grow rapidly in the years ahead.

**Maintaining credibility.** In many countries, SAIs enjoy high credibility in the eyes of the public, which has already placed a good deal of faith in reform. As an extension of that faith, SAIs are ideally positioned to report periodically on the progress made by their governments in the area of reform. They are also favourably placed to monitor how changes are occurring, to develop recommendations to make reform more effective and, most certainly, to make the management of change as transparent as possible.

A growing area of interest is the need to strengthen management of international organizations. It is believed that global issues call for global management. The credibility of many such organizations is a public issue and a challenge to SAIs. Thus SAIs could become recognized as a key instrument for maintaining and enhancing credibility of the state in the public's eyes.

---

## What Is Needed to Upgrade the Quality of Legislative Audit?

---

A key point made in this paper is that the efficient and effective stewardship of public finances is fundamental to good governance. To achieve that objective, a country must have a supreme audit institution that is properly equipped with the necessary tools and means to carry out its mandate effectively. This becomes more critical as the state expands its activities into the social and economic sectors and thus operates beyond the limits of the traditional financial framework.

**Reorient audit toward an examination of results-based performance.** Many supreme audit institutions continue to place far too much emphasis on compliance with detailed rules and regulations. A growing number of legislative auditors believe that this emphasis must change. While legislative authorities will remain important in the parliamentary control framework, managerial flexibility requires simplification of rules and regulations and further delegation of authority to those entrusted with the stewardship responsibility. In Canada, for instance, the reform of the public sector (PS 2000) envisions a more results-oriented public sector management with an emphasis on accountability for results and a value system that encourages prudence and probity, not rules and regulations. Essential controls are to be retained, but managers are encouraged to innovate, to take risks and to be prepared to answer for their decisions. In this environment, SAIs can encourage the challenging of rules and regulations that may have become counterproductive.

**Improve information technology.** The advent of modern communications gives us an opportunity to do things differently. It is evident that the evolving role of

information technology (IT) within the public sector will require greater technical skills and capabilities. Those skills will be needed not only by those who will develop, operate and support the new applications, but also by all staff who must plan for and function in the modern technological environment.

**Harness the potential of IT for increasing economic efficiency.** The computer is a powerful tool that enables SAIs to improve their efficiency in auditing automated systems, or to automate the audit itself. The introduction of cheaper computer technology and the development of compatible, audit-oriented software will improve computer support for audit staff. However, the use of computers in the SAIs requires careful planning and analysis of their audit needs, and consideration of costs and benefits. In addition, all aspects of security must be considered, including the possibilities of system failure and computer crime.

---

## What Are the Key Benefits of Strengthening SAIs?

---

Strengthened SAIs offer significant benefits to both the developing countries and the donor community.

**Improved quality of information for decision making.** For example, the quality of financial information is a key factor in enhancing transparency and accountability and thereby assisting strengthened governance. The benefits of strong SAIs include improved financial information to promote better resource allocation, management and control at various levels of government. One key result is improved flow of fiscal information for macro-economic management.

Good accounting and auditing are increasingly recognized as important factors in judging the capacity of a country to absorb international development assistance programs and projects — that is, to implement them successfully.

Many SAIs have been instrumental in urging their governments to improve accounting and budgeting processes and reports to their legislatures. SAIs are now widely viewed as catalysts for improving accounting policies, procedures, public accounts and internal controls of public expenditure and revenues.

**Improved use of development assistance funds.** This aspect is of direct interest to the donor community. Development is a high-risk business. Donor agencies need assurance that their funds earmarked for economic and social development programs and projects are used by recipients for the intended purposes and are accounted for fully. Taxpayers, of the donor as well as the recipient country, are also demanding assurance of accountability for development funds.

Effective audits enhance project management by disseminating lessons learned on a timely basis. Thus SAIs can be a valuable independent source of information to donors on the quality of financial management and control in the recipient country. The worldwide network of auditors can facilitate the sharing of knowledge on which management approaches work and why they do. In this regard, they can help donors assess the capacity of recipient institutions to deliver their programs before they commit funds, thereby preventing the funding of projects and programs that are unlikely to succeed because of bad financial management. At the same time, they help the recipient institutions strengthen their capacity to undertake development projects, by the timely highlighting of areas for improvement.

In summary, SAIs are ideally suited to promote the interests of the international development community. They can help both borrowers and donors meet their accountability to their own taxpayers for proper use of funds.

---

## Conclusions

---

1. The efficient and effective stewardship of public finances is fundamental to good governance.
2. SAIs play an important role in promoting accountability and transparency and, therefore, good governance.
3. SAIs' emphasis on audit work is likely to evolve from a compliance focus to a results orientation.
4. SAIs are uniquely suited to provide independent reviews of the quality of public sector management and the extent to which the bureaucracy operates within stated authorities.
5. The role of SAIs as catalysts in promoting appropriate use of information technology is beginning to emerge. Development in this area will require a significant investment of financial and human resources.
6. When well equipped with the right resources, SAIs are able to serve the donor community by examining and making transparent the performance of projects and programs they have funded. The overall objective is to improve the sustainability of development projects and programs.
7. It is in the interest of the donor community to fund the strengthening of SAIs. There are three major benefits: first, improved public sector management; second, improved use of development assistance funds; and third, improved accountability of international development agencies to their own member governments. However, SAIs and their governments must make a commitment to improvement, which must be backed by their own legislatures.
8. Governance has become a cornerstone of development policy; it is timely to upgrade the priority for funding projects aimed at strengthening SAIs in developing countries. 🍀

# Tabling Day and Media Response to the 1994 Report

by John Zegers



Steve Madeley (right), host of CFRA's morning open-line radio show, fields questions from listeners for Auditor General Denis Desautels, following the tabling of the 1994 Report.

## Media Lockup

The Office of the Auditor General of Canada gives the media an opportunity to study the annual Report before it is tabled in the House of Commons. This is done each year through a media lockup that begins at 9:00 a.m. and ends at 2:00 p.m., just prior to tabling. According to the rules of the lockup, the media representatives can arrive any time after 9:00 a.m., but once there, they are required to stay until 2:00 p.m. This allows journalists to prepare their stories, but keeps them from filing their news items before the Report is tabled in the House and becomes public information.

In 1994, 104 representatives from the media attended the lockup.

Most of these were journalists, but a few cameramen and other technical staff also attended.

The journalists came from a wide variety of media: radio (individual stations, networks and news services); television (networks and individual stations); and print media (individual newspapers, news services and specialized print media, such as scientific publications).

## Report Format

The Office provides the media with the annual Report in several formats and with related material. The Report itself — along with the main points summary — is available in hard copy and on diskette, in both French and English. A CD-ROM is available

that contains annual Reports from 1975 through the current year, so that journalists can search for information on specific issues reported both in previous years and in the current one. In addition, two videos were available for the media in 1994: One contained Report highlights and, in the second video, called *Making a Difference*, the Auditor General discussed some important issues that did not appear in the highlights video. These videos could be viewed in the lockup and bought by the networks if they wanted to use portions of them.

## New Means of Communicating the OAG Messages

Our Office is always looking for new ways to communicate our messages to our various stakeholders. In the last two years, we have added other means of publicizing our Report on tabling day.

For the 1993 Report we produced, on an experimental basis, 5 news releases that summarized the key messages of a particular chapter or audit observation. That number was increased to 14 for the 1994 Report. In the future, beginning with the first periodic report in May 1995, we expect to prepare news releases on each chapter.

For the 1994 Report, we also prepared several short news releases for radio broadcast. These were accompanied by an audio tape with brief clips of the Auditor General's comments on the issues raised in the specific chapter.



All news releases were available in French and English, in hard copy and on diskette.

In 1994, for the first time, the Office wired the news releases to 315 news outlets across Canada, immediately after tabling. In this way, media that were not represented in the lockup were reached directly.

At 4:00 p.m. on tabling day, the Auditor General met the media in the theatre of the Parliamentary Press Gallery. This meeting, which was televised live by CBC "Newsworld" this year for the first time, gave journalists the

opportunity to question the Auditor General directly on issues of particular interest in the Report.

Prior to 1993, the Auditor General made no statement to the media when he met with them on tabling day. He simply answered their questions. However, for the 1993 and 1994 Reports, the Auditor General began his meeting with the press by presenting a short statement. This practice allows him to provide context for the Report and to emphasize certain key messages.

Journalists also had access to all chapter authors, who answered

questions for clarification of the audit findings and recommendations.

As well, the 1994 Report was put on the Internet and has, to date, been accessed over 9,000 times from hosts in Canada and 23 other countries.

These communication initiatives have enabled the Office to better deliver the messages to more of its stakeholders. Studies of further methods for publicizing our findings are currently under way.

Attached is a table summarizing the media response to the most popular issues covered by the Auditor General in the 1994 Report. ♦

### Most Frequently Cited Segments of the 1994 Report

| Topic | Total segments reported by print media |
|-------|--|
|-------|--|

|                      |    |
|----------------------|----|
| Revenue (4 chapters) | 73 |
|----------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| Corrections and Parole Board (3 chapters) | 53 |
|---|----|

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| National Defence (4 chapters) | 50 |
|-------------------------------|----|

|             |    |
|-------------|----|
| Food Safety | 41 |
|-------------|----|

|                 |    |
|-----------------|----|
| Social Programs | 38 |
|-----------------|----|

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| Atomic Energy Control Board | 35 |
|-----------------------------|----|

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| Indian and Northern Affairs | 33 |
|-----------------------------|----|

|                            |    |
|----------------------------|----|
| Real Property (2 chapters) | 19 |
|----------------------------|----|

|                        |    |
|------------------------|----|
| Science and Technology | 15 |
|------------------------|----|

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| Tax Incentives for Retirement Savings | 14 |
|---------------------------------------|----|

| Topic | Total segments reported on TV and radio |
|-------|---|
|-------|---|

|                      |    |
|----------------------|----|
| Revenue (4 chapters) | 94 |
|----------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| Corrections and Parole Board (3 chapters) | 76 |
|---|----|

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| National Defence (4 chapters) | 44 |
|-------------------------------|----|

|                 |    |
|-----------------|----|
| Social Programs | 38 |
|-----------------|----|

|             |    |
|-------------|----|
| Food Safety | 34 |
|-------------|----|

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| Indian and Northern Affairs | 24 |
|-----------------------------|----|

|                        |    |
|------------------------|----|
| Science and Technology | 15 |
|------------------------|----|

|                            |    |
|----------------------------|----|
| Real Property (2 chapters) | 12 |
|----------------------------|----|

|                          |   |
|--------------------------|---|
| Other Audit Observations | 9 |
|--------------------------|---|

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| Atomic Energy Control Board | 7 |
|-----------------------------|---|

|                        |   |
|------------------------|---|
| Farm Income Protection | 7 |
|------------------------|---|

# Speeches and Presentations

The following is a list of speeches and presentations given by employees of the Office of the Auditor General of Canada. The titles appear in the language in which they are available. The asterisk (\*) indicates those that are available in hard copy.

| <b>Presentation</b>  | <b>Speaker</b>        | <b>Organization, Location</b>  | <b>Date Presented</b> |
|--|-----------------------|--|-----------------------|
| The Government-wide Audit of Effectiveness Measuring, Reporting and Use*                               | <i>Maria Barrados</i> | Canadian Evaluation Society, Ottawa  | 29 April 1992         |
| Helping Departmental Managers Meet Their Objectives*   | <i>Maria Barrados</i> | Heads of Evaluation, Cornwall, Ont.  | 18 June 1992          |
| Control and Empowerment – Is This Really a Question of Balance?*                                       | <i>Maria Barrados</i> | COLA Conference, Fredericton   | 7 July 1992           |
| Auditing Program Evaluation*   | <i>Maria Barrados</i> | Australian Audit Office, Canberra, Australia   | 30 July 1992          |
| Effectiveness Evaluation and Audit Reform in Canada*   | <i>Maria Barrados</i> | Australian Evaluation Society, Melbourne, Australia  | 31 July 1992          |
| Effectiveness Evaluation and Audit Reform in Canada*   | <i>Maria Barrados</i> | The Audit Office, Wellington, New Zealand  | 10 August 1992        |
| Excellent Organizations Provide Excellent Performance*   | <i>Maria Barrados</i> | 1992 IPAC Conference, Winnipeg   | 1 September 1992      |
| Program Evaluation from the Perspective of the External Auditor*                                       | <i>Maria Barrados</i> | Royal Canadian Mounted Police, Ottawa  | 6 October 1992        |
| Effectiveness Auditing in the Office of the Auditor General*   | <i>Maria Barrados</i> | University of Guelph Public Administration Students, Guelph, Ont.  | 29 March 1993         |
| Measuring and Evaluating Ongoing Customer Service*   | <i>Maria Barrados</i> | The Canadian Institute, Ottawa   | 20 September 1993     |
| Transforming the Government into a Learning Organization*  | <i>Maria Barrados</i> | The Canadian Institute, Ottawa   | 9-10 May 1994         |
| Evolution of Economy, Efficiency and Effectiveness Audit – Attributes of Well-Performing Organizations | <i>Esther Stern</i>   | International Conference on Financial Management and Accountability in the Public Sector, New Delhi, India | 8 February 1994       |
| The Many Aspects of Women as Managers*   | <i>Esther Stern</i>   | International Conference on Financial Management and Accountability in the Public Sector, New Delhi, India | 9 February 1994       |

# Speeches and Presentations

| <b>Presentation</b>   | <b>Speaker</b>        | <b>Organization, Location</b>  | <b>Date Presented</b> |
|---|-----------------------|--|-----------------------|
| Government-wide Effective Measurement*  | <i>Maria Barrados</i> | The Canadian Evaluation Society, Ottawa  | 17 May 1994           |
| Value-for-Money Audits – The Process*   | <i>Maria Barrados</i> | Reform Party Research Group, Ottawa  | 18 May 1994           |
| Diversity in Practice and Culture: Program Evaluation in the Government of Canada – Managing Diversity through a Strategic Focus* | <i>Maria Barrados</i> | The Canadian Evaluation Society, Quebec City   | 25 May 1994           |
| Current Trends in Auditing Effectiveness*   | <i>Maria Barrados</i> | The Institute of Internal Auditors, Toronto  | 19-22 June 1994       |
| Accountability Relationships in Program Delivery: A Canadian Perspective*   | <i>Esther Stern</i>   | IX Annual International Financial Management Conference, Washington, D.C.                                  | 24 September 1994     |
| Results-based Auditing*   | <i>Maria Barrados</i> | The Institute of Internal Auditors, Ottawa   | 3-4 October 1994      |
| Rethinking Policy – The Players and the Processes*  | <i>Maria Barrados</i> | The Canadian Centre for Management Development, Ottawa   | 3 November 1994       |
| Public/Private Partnering in the Management of Real Property*   | <i>David Rattray</i>  | Real Property Conference, Treasury Board, Ottawa   | 17 November 1994      |
| External Reporting That Is Meaningful, Understandable and Accountable*  | <i>Henno Moenting</i> | Institute for International Research, Ottawa   | 23 November 1994      |
| La vérification de l'efficacité : l'expérience canadienne*  | <i>Esther Stern</i>   | Journées d'étude sur le contrôle de l'efficacité et de l'efficacité dans le secteur public, Tunis, Tunisia | 25 November 1994      |
| External Reporting That Is Meaningful, Understandable and Accountable*  | <i>Henno Moenting</i> | Institute for International Research, Edmonton   | 7 December 1994       |
| Audit/Review in a Changing Environment*   | <i>Ron Wolchuk</i>    | Office of the Inspector General, Ottawa  | 20 December 1994      |



# Speeches and Presentations

| Presentation  | Speaker                | Organization, Location   | Date Presented  |
|---|------------------------|--|-----------------|
| A Report to the Shareholders of Canada, Inc.*   | <i>Denis Desautels</i> | The Canadian Club of Montreal  | 16 January 1995 |
| Future Challenges for the OAG*  | <i>Denis Desautels</i> | Swedish National Audit Bureau, Stockholm, Sweden                                     | 23 January 1995 |
| Measuring Success*  | <i>Henno Moenting</i>  | Canadian Centre for Management Development, Touraine, P.Q.                           | 31 January 1995 |
| A Top-Down Computer Security Assessment for Senior Management                                       | <i>Bart Burron</i>     | International Information Systems Security Association, 12th Annual Meeting, Toronto | 5 April 1995    |
| Towards the Millenium: Opportunities for Improvements in Science Management in Canada and Australia | <i>Michael Ryan</i>    | Canadian Centre for Management Development, Ottawa                                   | 20 April 1995   |

# Discours et présentations

| <b>Présentation</b>  | <b>Conférencier</b>    | <b>Devant/lieu</b>  | <b>Date</b>     |
|--|------------------------|---|-----------------|
| Un rapport aux actionnaires de Canada Inc.*  | <i>Denis Desautels</i> | Le Cercle canadien de Montréal, Montréal (Québec)   | 16 janvier 1995 |
| Future Challenges for the OAG*   | <i>Denis Desautels</i> | Bureau national de vérification de la Suède, Stockholm (Suède)  | 23 janvier 1995 |
| Measuring Success*   | <i>Henno Moenting</i>  | Centre canadien de gestion, Touraine (Québec)   | 31 janvier 1995 |
| A Top-Down Computer Security Assessment for Senior Management  | <i>Bart Burron</i>     | 12 <sup>e</sup> Assemblée annuelle de l'International Information Systems Security Association, Toronto (Ontario) | 5 avril 1995    |
| Towards the Millennium: Opportunities for Improvements in Science Management in Canada and Australia | <i>Michael Ryan</i>    | Centre canadien de gestion, Ottawa (Ontario)  | 20 avril 1995   |

# Discours et présentations

| <b>Présentation</b>   | <b>Conférencier</b>   | <b>Devant/Mieu</b>  | <b>Date</b>       |
|---|-----------------------|---|-------------------|
| Government-wide Effective Measurement*  | <i>Maria Barrados</i> | Société canadienne d'évaluation, Ottawa (Ontario)   | 17 mai 1994       |
| Value-for-Money Audits – The Process*   | <i>Maria Barrados</i> | Groupe d'étude : Parti réformiste, Ottawa (Ontario)   | 18 mai 1994       |
| Diversity in Practice and Culture: Program Evaluation in the Government of Canada – Managing Diversity through a Strategic Focus* | <i>Maria Barrados</i> | Société canadienne d'évaluation, Québec (Québec)  | 25 mai 1994       |
| Current Trends in Auditing Effectiveness*   | <i>Maria Barrados</i> | Institut des vérificateurs internes, Toronto (Ontario)  | 19-22 juin 1994   |
| Accountability Relationships in Program Delivery: A Canadian Perspective*   | <i>Esther Stern</i>   | IX <sup>e</sup> Conférence annuelle de gestion financière de l'International Consortium on Government Financial Management, Washington D.C. (É.-U.) | 24 septembre 1994 |
| Results-based Auditing*   | <i>Maria Barrados</i> | Centre canadien de gestion, Ottawa (Ontario)  | 3-4 octobre 1994  |
| Rethinking Policy – The Players and the Processes*  | <i>Maria Barrados</i> | Centre canadien de gestion, Ottawa (Ontario)  | 3 novembre 1994   |
| Public/Private Partnering in the Management of Real Property*   | <i>David Rattray</i>  | Conférence sur les biens immobiliers, Conseil du Trésor, Ottawa (Ontario)   | 17 novembre 1994  |
| External Reporting That Is Meaningful, Understandable and Accountable*  | <i>Henno Moening</i>  | Institute for International Research, Ottawa (Ontario)  | 23 novembre 1994  |
| La vérification de l'efficacité : l'expérience canadienne*  | <i>Esther Stern</i>   | Journées d'étude sur le contrôle de l'efficacité et de l'efficacité dans le secteur public, Tunis (Tunisie)   | 25 novembre 1994  |
| External Reporting That Is Meaningful, Understandable and Accountable*  | <i>Henno Moening</i>  | Institute for International Research, Edmonton (Alberta)  | 7 décembre 1994   |
| Audit/Review in a Changing Environment*   | <i>Ron Wolchuk</i>    | Bureau de l'inspecteur général, Ottawa (Ontario)  | 20 décembre 1994  |



# Discours et présentations

Voici une liste des discours et des présentations qu'on donne le vérificateur général ou ses représentants. La langue du titre correspond à la langue dans laquelle le discours a été écrit. L'astérisque indique que l'on peut en obtenir copie.

| Présentation   | Conférencier          | Devant/lieu  | Date                           |
|--|-----------------------|--|--------------------------------|
| The Government-wide Audit of Effectiveness Measuring, Reporting and Use*                               | <i>Maria Barrados</i> | Société canadienne d'évaluation, Ottawa  | 29 avril 1992                  |
| Helping Departmental Managers Meet Their Objectives*   | <i>Maria Barrados</i> | Chefs des services d'évaluation, Cornwall (Ontario)  | 18 juin 1992                   |
| Control and Empowerment – Is This Really a Question of Balance?*                                       | <i>Maria Barrados</i> | Conférence de la COLA Fredericton, (Nouveau-Brunswick)   | 7 juillet 1992                 |
| Auditing Program Evaluation*   | <i>Maria Barrados</i> | Australian Audit Office Canberra (Australie)   | 30 juillet 1992                |
| Effectiveness Evaluation and Audit Reform in Canada*   | <i>Maria Barrados</i> | Australian Evaluation Society, Melbourne (Australie)   | 31 juillet 1992                |
| Effectiveness Evaluation and Audit Reform in Canada*   | <i>Maria Barrados</i> | The Audit Office, Wellington (Nouvelle-Zélande)  | 10 août 1992                   |
| Excellent Organizations Provide Excellent Performance*   | <i>Maria Barrados</i> | Congrès de l'IPAC de 1992, Winnipeg (Manitoba)   | 1 <sup>er</sup> septembre 1992 |
| Program Evaluation from the Perspective of the External Auditor*                                       | <i>Maria Barrados</i> | Gendarmerie royale du Canada, Ottawa (Ontario)   | 6 octobre 1992                 |
| Effectiveness Auditing in the Office of the Auditor General*   | <i>Maria Barrados</i> | Conférence devant les étudiants en administration publique de l'Université de Guelph, Guelph (Ontario)                               | 29 mars 1993                   |
| Measuring and Evaluating Ongoing Customer Service*   | <i>Maria Barrados</i> | Institut canadien, Ottawa (Ontario)  | 20 septembre 1993              |
| Transforming the Government into a Learning Organization*  | <i>Maria Barrados</i> | Institut canadien, Ottawa (Ontario)  | 9-10 mai 1994                  |
| Evolution of Economy, Efficiency and Effectiveness Audit – Attributes of Well-Performing Organizations | <i>Esther Stern</i>   | Conférence internationale sur la gestion financière et la reddition de comptes dans le secteur public, New Delhi (Inde)              | 8 février 1994                 |
| The Many Aspects of Women as Managers*   | <i>Esther Stern</i>   | Conférence internationale sur la gestion financière et la reddition de comptes dans le secteur public, Table ronde, New Delhi (Inde) | 9 février 1994                 |

Tous les communiqués ont été diffusés en anglais et en français, sur support papier et sur disquette.

Avant 1993, le vérificateur général ne faisait pas de déclaration aux médias lorsqu'il les rencontrait la journée du dépôt, se contentant de répondre aux questions. Cependant, depuis les rapports de 1993 et de 1994, le vérificateur général fait une brève déclaration. Il peut ainsi mettre son rapport en contexte et faire ressortir certains messages clés.

En 1994, pour la première fois, le Bureau a diffusé ses communiqués auprès de 315 stations de nouvelles au Canada, immédiatement après le dépôt. Ainsi, il a pu joindre les

médias qui n'étaient pas représentés au huis clos.

À 16 h, la journée du dépôt, le vérificateur général a rencontré les journalistes dans le théâtre de la Tribune de la presse parlementaire. Cette rencontre, qui a été télédiffusée en direct par la chaîne CBC « Newsworld » pour la première fois cette année, a donné aux journalistes l'occasion de poser directement des questions au vérificateur général sur les points qui les intéressaient tout particulièrement dans le Rapport.

Les journalistes ont pu également consulter tous les auteurs des chapitres, qui ont répondu aux questions sur les constatations et les

recommandations présentées dans le Rapport.

Par ailleurs, on peut maintenant accéder au Rapport de 1994 sur Internet. Le Rapport a été consulté plus de 9 000 fois par des abonnés du Canada et de 23 autres pays.

Ces initiatives de communication permettent généralement au Bureau d'atteindre un plus vaste auditoire. Nous étudions d'autres méthodes pour diffuser nos constatations.

On trouvera ci-dessous un tableau résumant l'accueil que les médias ont réservé au Rapport de 1994 ainsi qu'une liste des segments les plus souvent cités. ♦

Rapport du VG de 1994  
Segments du Rapport les plus fréquemment cités

| Couverture de la presse écrite :  |                               |
|---|-------------------------------|
| Sujet   | Nombre de segments mentionnés |
| Revenu (4)  | 73                            |
| Service correctionnel et Commission des libérations conditionnelles (3) | 53                            |
| Ministère de la Défense nationale (4)                                   | 50                            |
| Salubrité des aliments  | 41                            |
| Programmes sociaux  | 38                            |
| Commission de contrôle de l'énergie atomique                            | 35                            |
| Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien                    | 33                            |
| Biens immobiliers (chapitres 12 et 34)                                  | 19                            |
| Sciences et technologie   | 15                            |
| Aide fiscale à l'épargne-retraite                                       | 14                            |

| Couverture de la radio et de la télévision :                            |                               |
|---|-------------------------------|
| Sujet   | Nombre de segments mentionnés |
| Revenu (4)  | 94                            |
| Service correctionnel et Commission des libérations conditionnelles (3) | 76                            |
| Ministère de la Défense nationale (4)                                   | 44                            |
| Programmes sociaux  | 38                            |
| Salubrité des aliments  | 34                            |
| Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien                    | 24                            |
| Sciences et technologie   | 15                            |
| Biens immobiliers (chapitres 12 et 34)                                  | 12                            |
| Autres observations de vérification                                     | 9                             |
| Commission de contrôle de l'énergie atomique                            | 7                             |
| Protection du revenu agricole   | 7                             |

# La journée du dépôt du Rapport de 1994 et l'accueil des médias

par John Zegers



Steve Madeley (à droite), animateur de la tribune radiophonique matinale à CFR, et Denis Desautels, les questions que lui adressent les auditeurs après le dépôt du Rapport de 1994.

## Le huis clos des médias

Le Bureau du vérificateur général du Canada donne aux médias la possibilité d'étudier le *Rapport annuel* avant son dépôt à la Chambre des communes. Il le fait chaque année au cours d'un « huis clos » qui débute à 9 h et se termine à 14 h, juste avant la présentation du *Rapport*. D'après les règles établies pour le huis clos, les journalistes peuvent arriver à n'importe quel moment après 9 h, mais une fois qu'ils sont sur place, ils doivent y demeurer jusqu'à 14 h. Ils peuvent préparer leurs articles, mais ils ne sont pas autorisés à rendre leur copie ou à communiquer leurs nouvelles avant que le *Rapport* soit déposé devant la Chambre des communes. En 1994, 104 représentants des médias ont assisté au huis clos. La plupart d'entre eux étaient des

journalistes, mais quelques caméramen et techniciens étaient également du nombre. Les journalistes provenaient de divers horizons médiatiques : la radio (les stations privées, les réseaux et les agences de nouvelles); la télévision (les réseaux et les chaînes individuelles); la presse écrite (les journaux, les agences de nouvelles et la presse écrite spécialisée, comme les publications scientifiques).

## Divers supports

Le Bureau fournit aux médias le *Rapport annuel* sur divers supports ainsi que de la documentation connexe. Le *Rapport* lui-même — accompagné de ses points saillants — est offert sur support papier et sur disquette, tant en français qu'en anglais. Il existe également un disque compact-ROM qui renferme tous les rapports annuels depuis

Au BVG, nous cherchons constamment de nouvelles façons de communiquer nos messages aux diverses parties intéressées. Au cours des deux dernières années, nous avons adopté de nouveaux moyens de communication pour la journée du dépôt.

## Nouveaux moyens de communiquer les messages du BVG

1975; les journalistes peuvent y chercher de l'information sur des questions précises signalées dans les rapports précédents et dans le nouveau rapport. De plus, le Bureau avait préparé en 1994 deux vidéos à l'intention des médias : la première présentait les points saillants du *Rapport* et la seconde, intitulée « Faire une différence », donnait la parole au vérificateur général discutant de plusieurs autres questions importantes. Ces vidéos pouvaient être visionnées au cours du huis clos et achetées par les réseaux qui souhaitaient en diffuser des extraits.

En outre, pour le *Rapport* de 1993, nous avions produit, à titre d'essai, cinq courts communiqués résumant les principaux messages d'un chapitre ou d'une observation donnée. Pour le *Rapport* de 1994, nous en avons produit 14. À l'avenir, nous comptons préparer des communiqués traitant de chaque chapitre et ce, à compter du premier rapport périodique, en mai 1995.

Pour le *Rapport* de 1994, nous avons préparé de brefs communiqués spécialement pour la radio, accompagnés d'une bande audio présentant des commentaires du vérificateur général sur les questions soulevées dans un chapitre en particulier.



solide. Des ISC fortes présentent d'autres avantages : une information financière améliorée, ce qui favorise une meilleure répartition des ressources, une meilleure gestion et un meilleur contrôle aux différents paliers de gouvernement. L'un des résultats clés est une meilleure diffusion de l'information financière utilisée pour la gestion au niveau macro-économique.

On reconnaît de plus en plus qu'une comptabilité et une vérification saines constituent des facteurs importants pour juger de la capacité d'un pays à intégrer les programmes et les projets internationaux d'aide au développement — c'est-à-dire de les mettre en oeuvre avec succès.

De nombreuses ISC ont encouragé leurs gouvernements à améliorer les processus comptables et budgétaires ainsi que leurs rapports au parlement et leur contribution à été déterminante. Désormais, les ISC sont considérées par beaucoup comme des institutions génératrices d'améliorations, notamment au plan des conventions comptables, des procédures, des comptes publics et des contrôles internes des dépenses et des recettes publiques.

### **Meilleure utilisation des fonds d'aide au développement**

Cet aspect intéresse directement les pays donateurs. Le développement est une entreprise qui comporte des risques élevés. Les organismes donateurs veulent l'assurance que les fonds destinés à des programmes et à des projets de développement économique et social seront utilisés aux fins prévues par les bénéficiaires et que l'on en rendra pleinement compte de ces fonds. Les contribuables, tant du pays donateur que du pays bénéficiaire, exigent l'assurance d'une reddition des comptes à l'égard des fonds affectés au développement.

Une vérification efficace contribue à l'amélioration de la gestion de projets grâce à la diffusion de l'acquis en temps opportun. Ainsi, l'ISC peut constituer, pour les pays donateurs, une précieuse source indépendante d'information sur la qualité de la gestion et du contrôle financiers dans le pays bénéficiaire. À l'échelle mondiale, le réseau des vérificateurs peut faciliter l'échange de connaissances sur les méthodes de gestion qui fonctionnent et sur les raisons qui en expliquent l'efficacité. À cet égard, les vérificateurs peuvent aider les donateurs à déterminer si les institutions bénéficiaires peuvent exécuter leurs programmes avant d'engager des fonds, prévenant ainsi le financement de programmes et de projets qui ont peu de chance de réussir pour cause de mauvaise gestion financière. En même temps, ils aident les institutions bénéficiaires à renforcer leur capacité d'entreprendre des projets de développement en signalant rapidement les secteurs à améliorer.

## **Conclusions**

En résumé, les ISC sont très bien placées pour promouvoir les intérêts de la communauté du développement international. Elles peuvent aider et les pays emprunteurs et les pays donateurs à rendre des comptes à leurs contribuables.

1. L'intendance efficiente et efficace des finances publiques est essentielle à une bonne régie.
2. Les ISC jouent un rôle important pour ce qui est de la reddition des comptes et de la transparence et, partant, d'une bonne régie.
3. Il est probable que les travaux de vérification des ISC seront de moins en moins orientés sur la conformité et de plus en plus sur les résultats.
4. Les ISC sont particulièrement aptes à fournir des examens indépendants sur la gestion du secteur public et sur la mesure dans laquelle la bureaucratie respecte les autorisations énoncées.
5. Le rôle des ISC, en tant que promoteurs d'une utilisation appropriée des technologies de l'information, commence à s'esquisser plus nettement. L'évolution dans ce domaine nécessitera des investissements considérables en ressources financières et humaines.
6. Lorsque les ISC disposent des ressources appropriées, elles peuvent servir les intérêts des pays donateurs en examinant les résultats des projets et des programmes que ces derniers ont financés et en assurant la transparence. L'objectif général est d'améliorer la durabilité des projets et des programmes de développement.
7. Il est de l'intérêt des pays donateurs de financer le renforcement des ISC. Les trois principaux avantages sont les suivants : une meilleure gestion du secteur public, une meilleure utilisation des fonds d'aide au développement ainsi que l'amélioration de la reddition des comptes, par les agences de développement international, à leurs propres administrateurs. Toutefois, les ISC et leurs gouvernements doivent s'engager à s'améliorer, et cet engagement doit être appuyé par leur parlement.
8. La régie est devenue une pierre angulaire de la politique de développement; il est opportun d'accorder plus d'importance aux projets de financement visant à renforcer les ISC dans les pays en développement. ➤

L'information financière ont été améliorées en Nouvelle-Zélande. Le Canada envisage de comptabiliser les immobilisations, de faire des vérifications environnementales et d'accroître la dévolution des pouvoirs des organismes centraux aux ministères d'exécution.

**Technologies de l'information.** Le contrôleur général des États-Unis a récemment indiqué que les systèmes d'information modernes offrent au gouvernement des occasions sans précédent d'offrir des services de meilleure qualité qui soient adaptés aux besoins changeants du public, et de le faire plus efficacement, plus rapidement et à moindre coût. En outre, grâce à ces systèmes, le public et les gestionnaires du gouvernement ont accès plus facilement à des quantités importantes de connaissances et d'informations de qualité. Les ISC pourraient jouer un rôle de premier plan dans l'utilisation efficace des technologies de l'information. C'est un secteur qui risque de se développer rapidement au cours des années à venir.

**Maintenir la crédibilité.** Dans de nombreux pays, les ISC jouissent d'une grande crédibilité aux yeux du public, qui a déjà mis beaucoup d'espoir dans la réforme. En tant que dépositaires de cet espoir, les ISC se trouvent dans une situation idéale pour rendre périodiquement compte des progrès réalisés par leur gouvernement à ce chapitre. Elles sont également bien placées pour surveiller le déroulement des changements, pour élaborer des recommandations visant à rendre la réforme plus efficace et, très certainement, pour rendre la gestion du changement aussi transparente que possible.

## Ce qu'il faut pour améliorer la qualité de la vérification législative

Dans le présent article, l'un des principaux arguments que nous avançons, c'est qu'une intendance efficiente et efficace des finances publiques est un aspect fondamental d'une bonne régie. Pour atteindre cet objectif, un pays doit être doté d'une institution supérieure de contrôle qui possède les leviers et les moyens nécessaires pour s'acquitter efficacement de son mandat. Cela est d'autant plus important si l'État élargit ses activités dans les secteurs social et économique et s'il dépasse les limites du cadre financier traditionnel.

**Réorienter la vérification pour en faire un examen du rendement axé sur les résultats.** Nombre d'institutions supérieures de contrôle continuent à accorder beaucoup

trop d'importance à la conformité à des règles et à des règlements détaillés. De plus en plus de vérificateurs législatifs croient que cela doit changer. Certes, les autorisations législatives demeureront une partie importante du cadre de contrôle parlementaire, mais une gestion souple commande une simplification des règles et des règlements et la délégation de pouvoirs accrue à ceux qui sont chargés de l'intendance. Au Canada, par exemple, la réforme de la fonction publique (FP 2000) prévoit une gestion publique davantage axée sur les résultats où l'on insisterait sur l'obligation de rendre compte et sur un système de valeurs qui encouragerait la prudence et la probité, non les règles et les règlements. Les contrôles essentiels doivent être maintenus, mais les gestionnaires sont encouragés à innover, à prendre des risques, et doivent répondre de leurs décisions. Dans un tel contexte, les ISC peuvent encourager la remise en question de règles et de règlements qui sont devenus « contre-produits ».

**Technologies de l'information améliorées.** L'avènement des communications modernes nous donne l'occasion de faire les choses différemment. Il est évident que le rôle changeant des technologies de l'information (TI) dans le secteur public nécessitera des compétences et des capacités techniques plus poussées. Ces compétences seront nécessaires non seulement à ceux qui élaboreront, utiliseront et appuieront les nouvelles applications, mais aussi à tous les employés qui doivent travailler dans un environnement technologique moderne et planifier en conséquence.

**Exploiter les possibilités des technologies de l'information en vue d'accroître l'efficacité économique.** L'ordinateur est un instrument puissant qui permet aux ISC d'améliorer l'efficacité de la vérification des systèmes informatisés ou d'automatiser la vérification comme telle. L'avènement de technologies informatiques moins coûteuses et la mise au point de logiciels compatibles et axés sur la vérification amélioreront le soutien informatique du personnel de vérification. Toutefois, l'utilisation des ordinateurs exige que les ISC planifient et analysent minutieusement leurs besoins de vérification et qu'elles en considèrent les coûts et les avantages. De plus, tous les aspects de la sécurité doivent être pris en considération, notamment les possibilités de panne des systèmes et de fraude informatique.

## Les principaux avantages du renforcement des ISC

Des ISC renforcées offrent des avantages considérables tant aux pays en développement qu'aux pays donateurs.

**Améliorer la qualité de l'information servant à la prise de décisions.** Par exemple, la qualité de l'information financière constitue un facteur clé de l'amélioration de la transparence et de la reddition des comptes et elle est, par conséquent, gage d'une régie plus



reconnus comme des composantes importantes du développement durable.

Bonne régie est synonyme de saine gestion du développement. Les éléments clés de la régie — promouvoir la transparence des opérations du gouvernement et la reddition des comptes aux parlementaires et aux autres organes de direction — constituent aussi des éléments d'une saine gestion du développement : reddition des comptes, règles connues publiquement, information et transparence.

Le vérificateur général du Canada a récemment vérifié les activités de développement international du Canada. Il a souligné que la reddition des comptes est au cœur de l'efficacité des programmes du Canada, tout comme la qualité de la gestion appliquée à la prestation de l'aide au développement. Lorsque la capacité du secteur public de gérer l'économie et d'offrir des services au public est faible, les perspectives de développement sont minces. Les faiblesses structurelles des institutions du secteur public rendent le développement autonome très difficile. Si l'on ne trouve pas de moyens de renforcer la capacité des institutions, on risque de réduire le rendement de tout autre investissement.

Beaucoup d'agences de développement ont émis des doutes quant au potentiel de développement autonome des institutions, de développement grâce auquel elles pourraient favoriser la croissance et soulager la pauvreté. Si l'on veut un cadre qui aidera à créer cette capacité, il faudra des incitations et un financement appropriés pour l'élaborer et le soutenir. Les donateurs et les prêteurs aident de plus en plus les pays en développement à élaborer ce cadre et à créer cette capacité fort nécessaire. Les ISC devraient être désignées comme des composantes essentielles de ce cadre.

## Ce qu'est la vérification législative

L'objectif de la reddition des comptes n'est pas de blâmer, mais de trouver ce qui n'a pas bien fonctionné, ce qu'on peut faire pour corriger la situation et comment on peut éviter qu'elle ne se reproduise. L'incidence de la vérification sur le comportement se fait sentir bien avant que la vérification ne commence. Beaucoup de gestionnaires commencent à modifier leurs actions autant dans la perspective d'une vérification imminente qu'à la suite d'une vérification. En ce sens, une fonction de vérification indépendante et performante est au cœur de la démocratie : c'est une voix puissante qui peut révéler la vérité au pouvoir.

La vérification peut aussi aider à combattre la corruption et elle exerce un puissant effet de dissuasion pour ce qui est du gaspillage et de l'utilisation abusive des fonds publics. Par exemple, la vérification peut contribuer à freiner toute inclination au détournement de fonds publics aux profits personnels. Elle peut aider à établir un cadre juridique prévisible et à susciter au sein du gouvernement un comportement qui favorise le développement, réduit l'arbitraire dans l'application des réglementations et des lois et simplifie les procédures administratives, particulièrement là où elles nuisent au bon fonctionnement des marchés. La vérification peut aussi faire connaître au public les processus décisionnels excessivement restreints ou opaques qui ne servent pas l'intérêt général.

Ainsi, la vérification constitue un instrument essentiel de développement, car elle favorise une bonne régie en passant par l'amélioration de la gestion du secteur public. Toute ISC qui assure des services de vérification de grande qualité peut aider le parlement et les autres organes de direction à tenir le gouvernement comptable de son intendance des ressources publiques.

À notre avis, le rôle du vérificateur est de contribuer à un bon gouvernement dans ce monde en constante évolution.

## Quelques-unes des nouvelles facettes de la vérification dans le secteur public

Les vérificateurs législatifs savent s'adapter à l'être du changement. Ils formulent des opinions et, fait encore plus important, ils pourraient façonner des points de vue sur la réforme du secteur public, la productivité et les sociétés novatrices.

**Réforme du secteur public.** Partout dans le monde, les institutions financières internationales encouragent fortement le changement structurel du secteur public en vue d'améliorer la régie. De plus, la situation budgétaire de beaucoup de pays, tant industrialisés qu'en développement, force les gouvernements à réexaminer le rôle du secteur public, à en améliorer l'efficacité et à explorer les moyens de « réinventer » le gouvernement, selon l'expression de dirigeants américains.

Beaucoup de pays ont déjà pris des mesures pour améliorer la gestion du secteur public. L'idée actuelle est de réduire la taille du secteur public, de changer la composition et la qualité des dépenses et d'apporter des améliorations systémiques, en instaurant une nouvelle philosophie de gestion axée sur les incitations, la décentralisation et la détection de la fraude et de la corruption. Par exemple, les États-Unis s'efforcent d'améliorer la gestion financière dans les organismes investis du pouvoir de dépenser. En Inde, le rendement des entreprises publiques est surveillé de plus près. Les conventions comptables et la communication de



Banque mondiale définit la régie des Etats comme étant « la gestion des ressources économiques et sociales du pays en vue du développement ».

Une constitution démocratique où il y a transparence et participation du public à la prise de décisions constitue un bon point de départ.

D'un point de vue administratif, une bonne régie exige une saine administration publique de la bureaucratie et des politiques qu'elle met en oeuvre. Pour être pleinement efficace, l'administration publique doit

concrétiser la politique officielle. Ainsi, les deux vont de pair lorsqu'il s'agit de rendre le gouvernement plus transparent, plus responsable et davantage axé sur le service. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont une composante importante de ce processus. Un pouvoir judiciaire efficace, et des organismes publics qui appuient et protègent le principe du mérite, voilà autant de facteurs qui favorisent aussi une bonne régie. Les donateurs et les prêteurs multilatéraux accordent une importance particulière à ces aspects de la régie.

D'un point de vue politique, la régie comporte aussi le respect des droits de la personne et des principes démocratiques. Une presse libre, des commissions électorales indépendantes et des commissions de fonction publique sont d'autres composantes importantes. Les donateurs bilatéraux prêtent une attention spéciale à ces aspects dans le contexte de la promotion d'une régie efficace.

## Ce qu'on entend par transparence

La transparence est un aspect fondamental d'une saine administration publique. Les gouvernements ont l'obligation morale et souvent légale de rendre périodiquement compte de leur rendement, car ceux qui les investissent de pouvoirs et ceux à qui ils fournissent des services ont un droit de regard. La transparence des affaires du gouvernement est le principe fondamental qui doit être respecté. Certains soutiennent que la transparence permet de jeter de la lumière sur l'enceinte sacrée qu'est le gouvernement, ce qui peut aider à assainir considérablement la gestion et ce, dans l'intérêt du public.

La transparence met l'accent sur la communication d'informations au public. Elle cherche à rendre plus visibles les actions des gouvernements et à les tenir responsables de la façon dont ils exercent les pouvoirs qui leur sont conférés, et dont ils répondent aux attentes qu'ils ont eux-mêmes créées. Il peut coûter cher de s'y soustraire, d'ignorer les limites du pouvoir et de sous-estimer la puissance des organes de direction. Un manque de transparence peut donner lieu à de la méfiance, à la défiance électorale et à une régie qui ne sert pas l'intérêt public.

## Le lien entre régie, reddition des comptes et ISC

Par ailleurs, la transparence constitue aussi un moyen de faire reconnaître pleinement ses réalisations. Par exemple, l'information sur l'efficacité des programmes peut susciter l'appui du public. Aujourd'hui, le coût élevé des services publics et la demande continue des citoyens obligent les gouvernements à être efficaces et à signaler dans quels secteurs et comment les coûts peuvent être réduits. Être transparent ne veut pas dire courir le risque d'échecs, mais se donner la chance d'expliquer ce qu'il en coûte pour fournir des services de façon efficace. Il est clair que la transparence sert l'intérêt public.

En résumé, le principe de transparence constitue un excellent moyen de promouvoir la reddition de comptes par les responsables des fonds publics.

## Le rapport entre la régie et le développement

Ultimement, ce sont les dirigeants politiques qui sont comptables devant les citoyens des actions de leur gouvernement, ce qui veut dire que l'obligation de rendre compte de l'indépendance doit être pleinement respectée au sein du gouvernement. La reddition des comptes signifie essentiellement que les fonctionnaires sont tenus responsables de leurs actions, y compris de la communication d'informations pertinentes au parlement. La reddition des comptes et une saine gestion du secteur public constituent des aspects importants d'une bonne régie. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ou les bureaux de vérification nationaux, comme on les appelle souvent, contribuent à la transparence et à la reddition des comptes, ce qui, en retour, appuie une bonne régie.

Dans la section suivante, nous présentons l'argument voulant que de solides ISC contribuent à la transparence et à la reddition des comptes. La transparence des programmes et des opérations permet aux parlements des divers pays de demander des comptes au gouvernement; la reddition des comptes, par les gouvernements, favorise une bonne régie.

Pour qu'il y ait développement, il faut que l'aide fournie se solde par des réalisations valables et durables. Dans le contexte de l'aide au développement, une bonne régie a été définie comme étant la mise en place d'un environnement politique, social et économique favorable au sein duquel peut se produire un développement durable et équitable. Un cadre juridique solide et de bonnes institutions qui encouragent le gouvernement à rendre des comptes aux citoyens sont maintenant

# Le renforcement des institutions de vérification législative : un instrument favorable à une bonne régie

par D. Larry Meyers, Vinod Sahgal et Ernest Glaude



Le sous-secrétaire général Larry Meyers (à droite) discute du renforcement des institutions de vérification législative dans les pays en développement avec le directeur principal chargé de la vérification des affaires étrangères Vinod Sahgal (au centre) ainsi qu'avec le gestionnaire Ernest Glaude (à gauche).

## Introduction

La régie, l'une des pierres angulaires de la politique de coopération en matière de développement, est inextricablement liée à la reddition des comptes. Des pressions s'exercent pour que les pays donateurs et les pays bénéficiaires rendent compte de l'utilisation des fonds. C'est dans ce contexte que le présent document étudie le rôle de la vérification législative et décrit comment de solides institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) pourraient constituer de puissants instruments de promotion d'une bonne régie. Les fonds affectés par les agences de développement international pour soutenir les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont jusqu'à maintenant été relativement limités, et leur incidence a été minimale. Le potentiel des ISC, en tant que catalyseurs de l'amélioration du secteur public, n'a été ni compris ni exploité à fond. Cela tient au fait que les ISC jouent un rôle de second plan dans de nombreux pays en développement. Le récent consensus international à l'égard de la nécessité de reconnaître l'importance d'une « bonne régie » et de bâtir des institutions démocratiques laisse entendre que l'attitude à l'égard des ISC doit changer. Il faut que les pays donateurs envisagent d'accorder plus d'importance au financement de projets qui renforcent les institutions de vérification législative dans les pays en développement.

L'intendance efficiente et efficace des finances publiques est essentielle à une bonne régie. Les ISC vérifient de plus en plus de questions d'optimisation des ressources et elles sont particulièrement aptes à fournir une opinion indépendante sur la mesure dans laquelle la bureaucratie publique et les autorisations énoncées. Dotées des ressources appropriées, les ISC peuvent aider les pays donateurs en examinant les résultats des projets et des programmes qu'ils ont financés et en assurant leur transparence. L'objectif général est d'améliorer la durabilité des projets et des programmes de développement. Il est de l'intérêt des pays donateurs de financer le renforcement des ISC dans les pays en développement. Les institutions financières internationales occupent une position idéale pour jouer un rôle de premier plan à cet égard. Dans ce contexte, le Canada a récemment défendu le rôle de la vérification législative; il a notamment avancé des arguments de poids pour encourager les pays donateurs à fournir des fonds en vue d'améliorer l'efficacité des ISC dans les pays en développement. Il se peut que beaucoup de représentants des organismes donateurs ne connaissent pas suffisamment le rôle actuel des ISC ni celui qu'elles pourraient jouer dans la régie et le développement. De même, il se peut que de nombreuses ISC ne soient pas conscientes des questions qu'elles-mêmes et leurs gouvernements devraient pouvoir être soulevées ni des réformes éventuelles qu'elles-mêmes et leurs gouvernements devraient mettre en oeuvre si elles demandaient aux agences d'aide internationale de leur fournir un soutien financier pour la formation et l'assistance technique. La coopération en matière de développement exige une compréhension mutuelle des principales conditions qui appuient le développement.

## Ce qu'on entend par régie

Par régie, on entend généralement l'exercice de pouvoirs aux fins de la gestion des ressources. Elle englobe la nature et l'étendue des attributions ainsi que les contrôles et les incitations utilisés afin de déployer des ressources humaines et d'autres ressources économiques pour le bien-être du grand public. L'Institute of Governance, organisation sans but lucratif fondée à Ottawa en 1990, définit ainsi la régie : « La façon dont la société s'organise pour tenir compte des intérêts du public ». La

portée des constatations pour le secteur. Il permet également à la direction de signaler les améliorations qui ont été adoptées à la suite des constatations des vérificateurs.

Avantages pour le bureau de vérification

La décision de présenter un compte rendu offre plusieurs avantages pour les vérificateurs :

- Si l'on sait qu'un compte rendu complet suivra l'examen, « la pilule est plus facile à avaler » et les attitudes défensives sont moins répandues.

- Si l'équipe de vérification prend la peine de rédiger un compte rendu de 20 pages — tâche pour tant facultative —, les cadres de l'entité vérifiée reconnaîtront son attitude constructive. L'équipe ne se contente pas alors seulement d'exécuter son mandat, c'est-à-dire présenter un rapport au Parlement.

- Si l'équipe de vérification est prête à faire face à toute critique éventuelle de la part de la direction, elle rehausse sa crédibilité et son image de professionnalisme.

D'après notre expérience, la nouvelle que l'équipe a recours à cette approche ouverte, utile et sans surprise se propage avant son arrivée et lui ouvre les portes d'autres établissements. La teneur des comptes rendus permet le dialogue avec les organismes scientifiques et, partant,

améliore le soutien accordé par ceux-ci aux opérations.

L'élaboration et la présentation du compte rendu se

veulent une « répétition » ou un « essai sur place » du

futur rapport, tant sur le plan du fond que de la forme.

La rédaction du rapport est donc largement tributaire

d'un compte rendu bien rodé.

Le compte rendu permet de faire approuver une première fois les constatations. Le document d'approbation original, y compris le point de vue du client, devient une composante cruciale des éléments probants, à laquelle viennent s'ajouter les entrevues, les documents recueillis et les analyses.

Nolo contendere!

Je renonce à contester les faits! Cette phrase — empruntée du système judiciaire américain — caractérise, tant en Australie qu'au Canada, l'accueil favorable qu'a réservé le client aux rapports établis de façon inductive et progressive à partir d'éléments probants et de comptes rendus exhaustifs.

À l'exception de certains commentaires interprétatifs, les faits exposés dans le cadre de la méthode de rédaction continue ont rarement été contestés. En fait, cette méthode — avec son processus de compte rendu sur place — fait de la vérification de l'optimisation des ressources une situation où tout le monde gagne. ♦



● on comptait sur des grilles d'entrevue, des programmes d'analyse et des listes détaillées de recherche documentaire.

En outre, nous nous attendions que des membres de l'équipe, rompus à la vérification d'établissement scientifiques et technologiques, relèvent inévitablement des faiblesses.

### Avantages du compte rendu

Avantages pour le client

Pour le client, le premier avantage d'un compte rendu sur place consiste à prendre connaissance des constatations et des observations intégrales des membres de l'équipe de vérification. De la sorte, le client n'a pas à craindre que, des mois plus tard, des constatations deviennent du domaine public.

Mis au courant des constatations préliminaires, le client peut assurer la diffusion initiale de l'information relative aux lacunes au sein de son organisme. Le compte rendu offre l'occasion de conseiller la direction de l'organisme et de communiquer les idées d'une façon qui limite la

réactions des cadres de l'établissement et elle les a mentionnées dans l'ébauche de compte rendu.

### Conclusion du compte rendu

La conclusion servait à résumer les principaux points, à décrire les étapes suivantes et à réitérer les remerciements des vérificateurs à l'endroit du personnel de l'établissement pour sa collaboration. À la fin de la séance, les vérificateurs indiquaient qu'on pouvait les consulter dans l'avenir si le besoin s'en faisait sentir.

En Australie, les vérificateurs ont été sollicités trois fois — deux fois afin de présenter un compte rendu à l'institut chapeautant les divisions visées par la vérification et une autre fois afin d'examiner, à titre d'experts-conseils, les activités de promotion commerciale d'une division exclue de la vérification.

Dans les deux cas, les membres de l'équipe de vérification ont bénéficié des avantages suivants :

- les questions susceptibles de revêtir de l'importance étaient connues;
- il existait des critères très précis;

### Signallement thématique dans une base de données

La rédaction continue est le résultat d'un vaste processus consistant à indexer les renseignements recueillis, ainsi qu'à dégager, à résumer et à classer les éléments probants par rapport à des thèmes fondés sur les critères, puis à rédiger un document narratif décrivant les résultats.

Auparavant, on faisait appel à des méthodes informatiques de classement et d'analyse en vue de faciliter ce processus; ces deux méthodes sont décrites dans l'article que j'ai publié dans la revue *Opinions* en 1993 (vol. 11, n° 1).

Pour améliorer le processus, on a eu recours pendant la vérification de 1993–1994 du secteur des sciences et de la technologie à un descripteur thématique à deux lettres servant à emmagasiner et à extraire des renseignements à l'aide de la fonction « base de données » de WordPerfect. Au nombre des thèmes choisis, on trouve « PS » pour planification stratégique, « PO » pour planification opérationnelle et « RA » pour rapport annuel, par exemple. Ces thèmes découlent d'une liste de vérification par sujet fondée sur les critères de vérification; la liste de vérification a été établie à l'origine aux fins des séances d'information et des comptes rendus à l'intention des clients.

Le descripteur thématique s'ajoutait au système d'indexation obligatoire qui identifiait tous les renseignements en fonction des aspects suivants :

- établissement de recherche;
- type d'élément de vérification (méthode de vérification, entrevues, feuilles de travail ou document);
- numéro de document;
- numéro de page.

L'utilisation d'un descripteur donne à permis de récupérer dans la base de données tous les renseignements recueillis au sujet d'un thème de vérification précis au sein d'un ou de plusieurs établissements de recherche.

Cette étape sert de prélude à la phase suivante — dégager et résumer les éléments probants faisant partie des renseignements recueillis. Le résumé analytique consiste en une brève description narrative des éléments probants tirés de chaque note d'entrevue, feuille de travail et document réunis sous un même thème.

Les éléments probants ont ensuite été regroupés sous des sous-thèmes et ont fait l'objet d'une description narrative. À titre d'exemple, les sous-thèmes de la planification stratégique comprenaient une définition de l'environnement actuel, des prévisions par rapport à l'avenir et des réalisations. Tous les éléments probants liés à chacun des sous-thèmes ont été réunis en fonction des critères, et les résultats ont été décrits dans le texte.

Au cours des étapes ultérieures, on a séparé la partie narrative des éléments probants et on a peaufiné selon les besoins les projets de rapport, les lettres à la direction et les chapitres.

Evolution du compte rendu

À la demande des dirigeants du secteur des sciences visés par une vérification de la gestion en matière de sciences et de technologie au sein de la Commonwealth Scientific and Industrial Organization (CSIRO), en Australie, l'équipe de vérification présentait habituellement un compte rendu d'une demi-heure à la fin de chaque visite de vérification sur place. On avait eu recours à une démarche semblable lors de la vérification des services de police assurés par la Gendarmerie royale du Canada en 1989.

Lors du premier compte rendu d'une demi-heure, à la CSIRO, l'équipe signalait les lacunes qu'elle avait observées par rapport aux critères retenus, puis énonçait des suggestions qui lui semblaient utiles. Cette initiative ayant été ébruitée, les dirigeants d'autres établissements en sont venus à compter sur le même type de rétroaction. À la fin de la phase d'examen, les comptes rendus de deux heures étaient monnaie courante.

Nous avons adopté une méthode semblable pendant la vérification de plusieurs établissements du secteur des sciences et de la technologie au Canada et, de nouveau, l'accueil a été favorable. Quel a donc été le mode de déroulement de ces compte rendus?

Mode de déroulement

Le compte rendu se déroulait habituellement le dernier après-midi de la visite chez le client. L'équipe de vérification demandait au cadre supérieur d'assister à cette rencontre seul, ou avec des membres de son personnel. Une personne brave s'est présentée avec son supérieur, la majorité des gens étaient accompagnés de subalternes; d'autres personnes ont sauvé leur honneur en se présentant seules ou en se faisant accompagner seulement de leur adjoint.

La dernière journée de la visite sur place, l'équipe a, dans l'après-midi, passé en revue une liste de thèmes découlant des critères et de la méthode employés, inscrivant des observations à l'égard de chacun de ces thèmes. Cette information a ensuite servi à élaborer une allocation type comportant une introduction, un corps et une conclusion.

Introduction du compte rendu

L'introduction visait les objectifs suivants :

- remercier l'établissement de sa collaboration et signaler toute marque d'hospitalité et de gentillesse dont l'équipe de vérification aurait fait l'objet;
- signaler l'intérêt sincère de l'équipe à l'égard des travaux menés au sein de l'établissement, et fournir des précisions concernant les vérificateurs ainsi que

toute expérience pertinente de ces derniers dans le secteur;

- informer le client que l'équipe de vérification cherchait à rentabiliser au maximum le temps et l'argent que le bureau de vérification et le client avaient dû consentir;
  - souligner que l'équipe souhaitait profiter de cette occasion pour communiquer ses constatations, observations et impressions, confirmer son point de vue, obtenir une rétroaction et permettre à l'organisme de s'attaquer tôt à la résolution des problèmes relevés (les membres des équipes australienne et canadienne jugeaient que si le problème pouvait être résolu avant la présentation du rapport, cela valait mieux);
  - confirmer que le client avait bien compris le rôle du bureau de vérification;
  - établir la crédibilité de la méthode de vérification utilisée et laisser entendre que le rapport de vérification qui serait élaboré par induction — et fondé sur les éléments probants recueillis — serait solide comme le roc;
  - confirmer les impressions des vérificateurs touchant les restrictions liées au contexte;
  - préciser les futures étapes de la vérification et la nature de toute autre communication prévue.
- Le passage entre l'introduction et le corps du texte revêtait un ton positif. On y faisait état des meilleures pratiques relevées au sein de l'établissement et on y apaisait les craintes au sujet du prochain rapport; en fait, le rapport qui a été publié résumait sans les reprendre tous les détails abordés pendant le compte rendu.

Principaux points abordés dans le compte rendu

La présentation reposait habituellement sur le cycle de vie normal des critères et portait sur les aspects suivants :

- le système de gestion global du secteur scientifique, et la mesure dans laquelle il s'intégrait au système de l'organisme;
  - le cycle de vie des sous-systèmes de gestion « logés » au sein des secteurs (sous-systèmes de gestion des programmes, projets, affaires et ressources);
  - les cas précis, comme des projets, des travaux en collaboration et des partenariats;
  - des conseils et des suggestions utiles relevés dans d'autres organismes, d'autres pays et des secteurs de l'organisme.
- Pendant cette phase où la communication fut très franche, l'équipe de vérification a relevé en détail les



# Du nouveau sur la méthode de rédaction : Rentabilisation optimale de la vérification grâce aux comptes rendus aux clients

par Michael Ryan

## « Je n'ai pas réclamé votre présence... »

La tension était à son comble. Lors de la première rencontre, durant la vérification d'un des principaux établissements canadiens de recherche et de développement, rien ne portait le moins du monde à croire que les membres de l'équipe de vérification étaient les bienvenus.

Au bout d'une demi-heure pendant laquelle il était manifestement crispé, le directeur général, fronçant les sourcils d'un air menaçant, a interrompu la présentation et a déclaré : « Je n'ai pas réclamé votre présence — vous nous l'avez imposée. »

Huit jours plus tard, on a présenté à ce même directeur général un compte rendu réussi qui s'est étendu sur une période beaucoup plus longue que les 60 minutes prévues. Pourquoi en a-t-il été ainsi?

## La méthode de rédaction continue a fait l'objet d'essais pratiques tant au Canada qu'en Australie :

- elle oblige l'équipe de vérification à travailler continuellement à la collecte des éléments probants et à apporter des rectifications significatives au texte du rapport et à la méthode;
- elle fonctionne mieux dans une vérification menée par déduction et fondée sur des critères de vérification; elle exige que l'on prévoie des périodes suffisantes dans les calendriers d'examen pour tenir compte des
- éléments probants recueillis au fil de la vérification; elle réduit les risques de survérification en permettant de petits ajustements à l'étendue et à la méthode de vérification, ce qui permet d'abréger et d'améliorer considérablement le reste de la phase d'examen;
- elle fonctionne mieux lorsque la direction appuie l'utilisation de cette approche et qu'elle en comprend la nature, la logistique et les avantages.

## Préambule

Le compte rendu est une étape cruciale de la méthode de rédaction continue du rapport de vérification de l'optimisation des ressources que j'ai décrite dans la revue *Opinions* de 1993 (vol. 11, n° 1). Dans cet article, il est question des ébauches provisoires du rapport de vérification fondées sur l'analyse périodique des éléments probants et des documents recueillis au cours des phases de l'étude préparatoire et de l'examen dans le cadre de la vérification.

Le sentiment que l'on ajoutait de la valeur au produit expliquerait du moins en partie le changement d'attitude observé pendant la vérification de plusieurs établissements du secteur des sciences et de la technologie, dont le Bureau du vérificateur général fait état dans son rapport de 1994. Les comptes rendus sur place optimisent le temps et l'argent que le Bureau consacre à la vérification — sans oublier ce qu'il en coûte à l'organisme client pour accueillir une équipe de vérification sur place. Si un compte rendu est présenté en temps opportun aux organismes clients, ces derniers sont en mesure d'apporter immédiatement les améliorations qui s'imposent sur les plans de la reddition de comptes et des opérations gouvernementales, ce qui aide le Bureau à s'acquitter de sa mission à ce chapitre. Les comptes rendus ajoutent également de la valeur au processus de vérification, car ils permettent de mettre à l'essai des versions préliminaires du rapport de vérification quant au fond et à la forme.



déterminer comment ils voient l'Etat et comment ils se voient eux-mêmes non seulement maintenant, mais aussi dans l'avenir. Mon atelier devait provoquer une discussion sur l'écart entre leur conception de l'Etat et leur conception du rôle de la Commission ainsi que sur les différences entre leur façon de voir le présent et leur façon d'envisager l'avenir. L'atelier devait aussi susciter un débat sur les moyens de réduire cet écart et de créer une vision unifiée.



Otto observe une imposante sculpture devant l'édifice de la Commission, représentant des vérificateurs fouillant dans des montagnes de dossiers.

comportait des séances de travail et des périodes de discussion sur ces « visions » ainsi que deux exposés. Au début de la journée, je parlais de l'évolution des techniques de vérification, partant de la vérification des opérations jusqu'à la vérification d'attestation et d'optimisation des ressources. Vers la fin de la journée, je parlais de l'évolution des valeurs et des paradigmes de la vérification, depuis la simple application de procédures établies aux méthodes de pointe et à l'apprentissage organisationnel, principal résultat de la vérification.

s'interroger sur la façon dont ils voyaient cette institution. Ils devaient se demander dans quelle mesure elle actuellement une vision donnée et dans quelle mesure elle devrait exister dans l'avenir. Pour concevoir ce document, je me suis inspiré des travaux du professeur Mark Moore de la Kennedy School of Government de l'Université Harvard — Junkyard Dog or Man's Best Friend? — et de ceux du professeur Helmut Klages, doyen de la Sociologie des organisations à l'Institut de recherche de l'école de troisième cycle en études administratives, à Speyer (Allemagne) (nombreuses conversations personnelles et projets conjoints). Ce document est présenté à titre de pièce n° 5 (voir à la page précédente).

### Visions d'avenir

Selon les résultats des discussions, les vérificateurs percevaient l'Etat comme étant un « Etat réglementaire ». Cependant, leur objectif pour l'avenir du pays allait davantage dans le sens d'un « Etat catalyseur de développement » et d'un « Etat tourné vers l'avenir ». Les résultats de la séance sur le bureau de vérification ont été encore plus remarquables. Après une discussion animée, les participants ont indiqué qu'ils se voyaient eux-mêmes et leur organisation comme des « dénonciateurs » et des « archivistes ». Ce qu'ils voulaient pour l'avenir en feraient des « catalyseurs d'une plus grande efficacité » et surtout des « partenaires évolutifs en vue d'une meilleure optimisation des ressources ».

Vint ensuite la préparation des documents à distribuer pour les séances de discussion. Il me fallait concevoir une série de visions assez générales pour qu'elles puissent être débattues par un groupe de 120 personnes et assez précises pour que les participants puissent faire des choix significatifs en petits groupes et même individuellement. Je suis redevenue à (Damepark) pour certaines des idées du document sur les « visions de l'Etat » (tirées du mémoire « Modes of Governance and Administrative Change », publié dans *Modern Governance — New Government-Society Interactions*, Ed. Koosman, London : Sage, 1993). Le document distribué, reproduit à titre de pièces n° 3 et n° 4, pages 28-29, se passe d'explications.

Le deuxième document distribué devait inciter les participants à se pencher sur leur rôle en tant que membres de l'institution supérieure de contrôle de l'Etat et à

Versions que les bureaux de vérification ont d'eux-mêmes

Un bureau de vérification peut se voir de diverses façons. Par exemple, les vérificateurs peuvent se considérer comme des **dénonciateurs**. Cela veut dire qu'ils font ressortir les écarts par rapport aux normes préétablies, telles la fraude et la corruption. La fonction n'est pas sans rappeler un voyant lumineux sur le tableau de bord d'une voiture. Il s'allume quand il y a un problème. C'est une fonction utile, mais comme telle, elle est quelque peu limitée.

Les vérificateurs peuvent aussi se voir comme des **agents de réduction des coûts**. Le cas échéant, leur rôle est de cerner les cas de gaspillage, d'abus et d'inefficience et de formuler des recommandations pour améliorer la situation. En d'autres mots, ils cherchent à faire en sorte que les choses soient faites au moindre coût.

Les vérificateurs peuvent également se voir comme des **champions de l'optimisation des ressources**. Ils se concentrent alors sur la vérification de l'optimisation des ressources et ils ajoutent eux-mêmes de la valeur en recommandant la direction des mesures garantant le succès. Ils attirent tout de même l'attention sur les écarts et les inefficiences. Mais outre ce rôle de critiques, ils jouent celui de partenaires de l'organisation et de la direction en proposant des processus susceptibles d'améliorer l'optimisation des ressources.

Ainsi, ils déterminent les processus en cours dans l'organisation vérifiée qui ajoutent de la valeur ainsi que les changements qui seraient considérés comme en ajoutant encore davantage. Comment les vérificateurs peuvent-ils y arriver ? En se fondant sur la connaissance de l'entité acquise durant la vérification, les vérificateurs de l'optimisation des ressources comprennent les processus et les méthodes d'une organisation mieux que la direction elle-même. Ils se voient donc obligés de mettre cette connaissance à la disposition de la direction.

Le résultat ultime d'une vérification ne devrait donc pas être *le rapport du vérificateur*, mais *l'apprentissage et l'amélioration* qui se produisent dans une organisation vérifiée par suite des travaux des vérificateurs. *Cela veut donc dire que les vérificateurs* doivent être non seulement de bons analystes, mais aussi de bons catalyseurs.

## Discussion en groupe

Ci-dessous se trouve une liste des visions que les vérificateurs ont d'eux-mêmes. Ces visions représentent les *modèles mentaux* ou les *paradigmes* qui régissent les stratégies d'un bureau de vérification.

**Première tâche :** Durant la séance de discussion en groupe, examinez les différentes visions que les vérificateurs peuvent avoir d'eux-mêmes. Essayez ensuite de trouver la vision qui correspond le mieux à celle qui existe actuellement au sein de la Commission. Cela pourrait être difficile, parce qu'il est peu probable que les pratiques de la Commission correspondent exactement à l'une des visions décrites. Nous essaierons donc de constituer une vision composite, en indiquant la mesure dans laquelle les visions décrites sont présentes. Représentez la vision composite sur la feuille réponse. Si vous croyez nécessaire d'ajouter des éléments, inscrivez-les au bas de la feuille réponse.

**Deuxième tâche :** Ensuite, indiquez sur la même feuille réponse, le genre de vision composite qui, selon vous, correspond le mieux à la vision composite de l'État que nous avons établie plus tôt aujourd'hui comme vision souhaitable pour le gouvernement et la société. L'idée est de déterminer quel genre de stratégie de vérification composite appuierait le mieux un tel gouvernement et une telle société.

**Troisième tâche :** Après la période de discussion, un porte-parole présentera un compte rendu en séance plénière, expliquant brièvement les visions composites établies par le groupe — *réelles* (celles qui existent maintenant) et *souhaitées* (celles qui appuieraient le mieux le gouvernement et la société souhaitées).

Feuille réponse pour les visions que les vérificateurs ont d'eux-mêmes

**Question 1 :** Dans quelle mesure les visions énumérées existent-elles dans votre organisme?

**Question 2 :** Dans quelle mesure croyez-vous qu'elles devraient y exister?

|   | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dénonciateurs, qui mettent l'accent sur les trahises et les abus                  |   |   |   |   |   |   |   |
| Agents de réduction des coûts, qui cherchent à réduire les coûts le plus possible |   |   |   |   |   |   |   |
| Archivistes, qui vérifient les opérations et les comptes                          |   |   |   |   |   |   |   |
| Détectives, qui déclèlent les cas de gaspillage et les faiblesses                 |   |   |   |   |   |   |   |
| Surveillants, qui imposent plus de contrôles                                      |   |   |   |   |   |   |   |
| Catalyseurs d'une plus grande efficacité  |   |   |   |   |   |   |   |
| Partenaires évolutifs en vue d'une meilleure optimisation des ressources          |   |   |   |   |   |   |   |



structures permettant un maximum d'autonomie et d'autosuffisance.

Le *citoyen* est perçu comme un partenaire, un collaborateur et un associé du gouvernement.

La *vision* est la suivante : « autodéveloppement », démocratie participative.

#### 7. L'Etat compatissant

Le *gouvernement* est vu comme un égalitariste et un redistributeur compatissant.

La *fonction publique* est considérée comme l'appareil qui élabore et perfectionne les mécanismes de collecte et de redistribution de la richesse et des autres ressources afin d'assurer un niveau de vie uniforme.

Le *citoyen* est perçu comme le bénéficiaire reconnaissant d'un Etat généreux.

La *vision* est la suivante : bien-être et distribution du bien-être.

#### 8. L'Etat minimaliste

Le *gouvernement* est vu comme un législateur et un protecteur des contrats et des biens des citoyens. Sa présence est à peine sentie.

La *fonction publique* est considérée comme l'appareil chargé de maintenir le strict minimum de structures juridiques pour permettre à la société de fonctionner.

Le *citoyen* est perçu comme un souverain hétérogène au nom de qui travaillent le gouvernement et la fonction publique.

La *vision* est la suivante : poursuite individuelle du bonheur, réalisation de soi et satisfaction.

#### 9. L'Etat tourné vers l'avenir

Le *gouvernement* est vu comme un visionnaire qui définit des lendemains souhaitables pour la société.

La *fonction publique* est considérée comme un facilitateur et un organisme-ressource qui aide les citoyens et la société à cheminer vers un avenir souhaitable.

Le *citoyen* est perçu comme un participant enthousiaste et voué à la création d'un avenir meilleur grâce à l'innovation et au changement.

La *vision* est la suivante : définir des objectifs générationnels et s'acheminer vers ces objectifs.

#### 10. L'Etat spoliateur

Le *gouvernement* est vu comme le gros lot remporté par un parti politique après une élection ou une lutte de pouvoir.

La *fonction publique* est considérée comme un instrument de contrôle des ressources, des énergies et des fonds et comme un instrument d'utilisation ou de confiscation de ces ressources, de ces énergies et de ces fonds pour le profit du gouvernement lorsqu'elle en reçoit l'ordre.

Le *citoyen* est perçu comme un producteur, contraint d'obéir au gouvernement et de travailler pour ce dernier au besoin.

La *vision* est la suivante : nous avons gagné, et nous avons le droit d'utiliser notre gros lot comme bon nous semble.

#### 11. L'Etat réorganisé

(Remarque : La description de cet Etat est la même que celle de la pièce n° 1.)

#### 1. L'Etat « réglementateur »

Le *gouvernement* est vu comme un « programmeur » et un « réglementateur ». Il conçoit programmes, hiérarchies, lois et règlements.

La *fonction publique* est considérée comme l'appareil neutre et impartial qui s'occupe de la mise en oeuvre des règlements adoptés par le gouvernement.

Le *citoyen* est perçu comme un électeur et un sujet qui doit manifester de la loyauté envers l'autorité et obéir aux règlements.

La *vision* est la suivante : maintien de la paix, ordre et bon gouvernement.

#### 2. L'Etat paternaliste

Le *gouvernement* est vu comme le souverain, le protecteur et le gardien.

La *fonction publique* est considérée comme l'appareil qui veille à la sauvegarde des droits et valeurs traditionnels, tant moraux que professionnels.

Le *citoyen* est perçu comme un individu qui est protégé, socialisé et guidé pour le bien de la collectivité.

La *vision* est la suivante : protection, légalité, équité et normes morales et professionnelles.

#### 3. L'Etat négociateur

Le *gouvernement* est vu comme un créateur de consensus. La *fonction publique* est considérée comme un groupe de médiation, de négociation et de conciliation parmi divers groupes d'intérêts concurrents.

Le *citoyen* est perçu comme un membre d'au moins un groupe d'intérêts.

La *vision* est la suivante : compromis, consensus et stabilité politique.

#### 4. L'Etat concurrentiel

Le *gouvernement* est vu comme une entreprise.

La *fonction publique* est considérée comme une organisation concurrentielle. Elle intervient pour protéger la devise, favoriser la prospérité et assurer l'intégrité financière.

Le *citoyen* est perçu à la fois comme un producteur et comme un consommateur de l'activité économique.

#### 5. L'Etat fournisseur de services

Le *gouvernement* est vu comme un fournisseur de services.

La *fonction publique* est considérée comme une station-service ou un supermarché qui offre les produits et les services demandés par les citoyens.

Le *citoyen* est perçu comme un client et un consommateur. La *vision* est la suivante : service au public.

#### 6. L'Etat catalyseur de développement

Le *gouvernement* est vu comme un promoteur du développement de la société.

La *fonction publique* est considérée comme l'appareil chargé d'élaborer, de mettre en oeuvre et d'appuyer les



La Commission de contrôle des Philippines a déjà publié une liste de valeurs que Mme de la Rea a aidé à élaborer. Au nombre de ces valeurs figurent l'intégrité, la compétence, la crédibilité et l'équité. Outre ces valeurs « professionnelles », la liste comprend la loyauté, l'engagement, le patriotisme et la suprématie de Dieu. Cette liste constitue la pièce n° 2 (voir à la page précédente).

Nous nous sommes entendus pour que j'élaborer l'atelier de manière à permettre aux employés de la Commission de cerner quelle était leur vision de l'Etat et l'image qu'ils avaient d'eux-mêmes en tant que membres de l'institution nationale supérieure de contrôle. Je devais les aider à assister, soit environ 120 personnes sur un effectif total d'environ 15 000 personnes.

Quelques années auparavant, Mme de la Rea avait assisté à une série de colloques que j'avais présentés à l'Institut asiatique de gestion. Etant également venue à Ottawa en 1994, elle connaissait mon travail. La Commission voulait particulièrement entendre parler des valeurs qui doivent animer les vérificateurs et de la résolution qui doit les motiver. Elle voulait également que ces sujets soient traités dans le contexte de la vérification d'attestation et de la vérification d'optimisation des ressources. Dans le passé, la Commission a surtout fait la vérification et même la vérification préalable des opérations.

## Visions de l'Etat

PIECE N° 3

L'Etat peut être vu — et se voir lui-même — d'une foule de façons. Partagées par les fonctionnaires du gouvernement, ces visions sont partie intégrante de la culture gouvernementale. On peut parler de « modèles mentaux » ou de « paradigmes » qui régissent les stratégies d'intervention du gouvernement. Dix visions sont énumérées dans les pages suivantes. Certaines d'entre elles nous seront plus familières que d'autres.

## Discussion en groupe

**Première tâche :** Durant les séances de discussion, examinez les diverses visions de l'Etat. Essayez ensuite de trouver celle qui correspond le plus mieux à la société d'aujourd'hui. Cela peut être difficile, parce qu'il est peu probable qu'elle corresponde exactement à l'une des visions décrites. Nous essaierons ensuite de constituer une vision composite, en choisissant un nombre plus ou moins élevé d'éléments des visions présentées.

Représentez la vision composite sur la feuille réponse en indiquant dans quelle mesure chacune des 11 visions existe dans la société d'aujourd'hui. Si des éléments de la société d'aujourd'hui ont été oubliés, ajoutez-les au bas de la page.

**Deuxième tâche :** Indiquez, sur la même feuille réponse, le type de vision de l'Etat privilégié par votre groupe, en vous fondant de nouveau sur les 11 visions présentées et sur les éléments que vous jugez opportuns d'ajouter.

**Troisième tâche :** À la fin de la période de discussion, un porte-parole présentera un compte rendu en séance plénière, expliquant brièvement les visions composites établies par le groupe — réelles et souhaitées — ainsi que les éléments ajoutés.

## Feuille réponse pour les visions de l'Etat

**Question 1 :** Dans quelle mesure la vision décrite existe-t-elle dans notre société?

**Question 2 :** Dans quelle mesure aimerions-nous qu'elle existe?

| Pas du tout                        | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Enormément |
|------------------------------------|---|---|---|---|---|---|------------|
| L'Etat « réglementateur »          |   |   |   |   |   |   |            |
| L'Etat paternaliste                |   |   |   |   |   |   |            |
| L'Etat négociateur                 |   |   |   |   |   |   |            |
| L'Etat concurrentiel               |   |   |   |   |   |   |            |
| L'Etat fournisseur de services     |   |   |   |   |   |   |            |
| L'Etat catalyseur de développement |   |   |   |   |   |   |            |
| L'Etat compatissant                |   |   |   |   |   |   |            |
| L'Etat minimaliste                 |   |   |   |   |   |   |            |
| L'Etat tourné vers l'avenir        |   |   |   |   |   |   |            |
| L'Etat spoliateur                  |   |   |   |   |   |   |            |
| L'Etat réorganisé                  |   |   |   |   |   |   |            |

## Valeurs fondamentales de la Commission de contrôle

PIÈCE N° 2

**LOYAUTÉ ET RESPECT DE L'AUTORITÉ** : Nous promettons de demeurer loyaux à notre serment de maintenir les idéaux de la Commission par respect pour l'autorité et la primauté du droit.

**INTÉGRITÉ** : Nous nous engageons à être honnêtes, francs et transparents dans toutes nos transactions avec les clients et le grand public afin de préserver la dignité de la Commission.

**DÉVOUEMENT PROFESSIONNEL** : Nous nous acquitons des fonctions qui nous sont confiées avec un sens aigu des responsabilités, de l'intégrité, de la loyauté et de l'efficacité en raison de notre grand dévouement envers l'institution.

**COMPÉTENCE** : En tant que gardiens des ressources publiques et que partenaires de l'édification de la nation, nous nous engageons à respecter des normes très élevées de professionnalisme et de compétence en vue de fournir des services de vérification personnalisés et de qualité.

**HONNÊTETÉ ET ÉQUITÉ** : Nous travaillons avec honnêteté et ouverture d'esprit; en outre, nous formulons nos jugements ou nos conclusions sans crainte ni favoritisme.

**CRÉDIBILITÉ** : Nous nous efforçons de préserver et de hausser la crédibilité de la Commission en fournissant de façon rapide, efficiente et rigoureuse des services de vérification.

**PATRIOTISME** : Nous reconnaissons que les services fournis par l'institution répondent aux besoins du peuple et que l'intérêt du pays doit primer sur tout.

**SUPRÊMATIE DE DIEU** : Nous croyons que les pouvoirs que nous exerçons en tant que vérificateurs nous viennent de Dieu et que c'est à lui que nous devons ultimement rendre des comptes.



*Mme Avelina De la Rea, directrice à la Commission de contrôle des Philippines, a organisé avec brio l'atelier d'une journée. Elle est l'auteur de l'ouvrage intitulé : Comprehensive Audit: Concepts, Standards, and Supplementary Reporting Guidelines (GOA, 1985).*

avec celle d'autres pays, car elle englobe les enseignants, les travailleurs de la santé et les agents de police. Mes affaires m'ont amené à travailler à Manille, une ville de quelque dix millions d'habitants. Quand on s'y promène à pied, on a l'impression qu'il y a deux fois plus de voitures que de personnes. Aux heures de pointe spécialement, la circulation devient la principale préoccupation de tous ceux qui veulent se rendre d'un endroit à l'autre.

Le projet *Rationalisation de la bureaucratie* vise à rationaliser les fonctions et activités de la fonction publique, c'est-à-dire éliminer les doubles emplois, fusionner des activités semblables, déléguer des pouvoirs aux niveaux d'administration inférieurs et privatiser des fonctions dont le gouvernement ne doit pas nécessairement s'acquitter. Selon le principe sous-jacent du projet, le rôle du gouvernement est davantage de diriger le bateau et de mobiliser l'équipage que de ramer. La pièce n° 1, à la page précédente, renferme des extraits d'un projet de loi sur la réorganisation qui est actuellement débattu par l'assemblée législative.

Au cours de ma première semaine à Manille, Mme Avelina de la Rea, une directrice de la Commission de contrôle des Philippines (CCP), m'a téléphoné pour me demander de présenter un atelier d'une journée à la Commission. La plupart des cadres de la Commission devaient y

Arrive le dimanche après-midi, l'assistant, le lendemain matin, à ma première réunion avec des hauts fonctionnaires des Philippines. Puis, réunions, ateliers et séances de travail se sont succédé jusqu'à mon départ. Les Philippines comptent plus de 7 000 îles et une population de quelque 60 millions d'habitants. L'effectif de la fonction publique est d'environ 1,2 million de personnes. Il faut cependant être prudent lorsqu'on compare la fonction publique des Philippines



# Visions que les bureaux de vérification ont d'eux-mêmes

## Atelier offert à la Commission de contrôle des Philippines

par Otto Brodtrick

En janvier 1995, Otto Brodtrick a travaillé au projet Rationalisation de la bureaucratie avec de hauts fonctionnaires du gouvernement des Philippines. Pendant son séjour à Manille, la Commission de contrôle des Philippines lui a demandé de présenter un atelier d'une journée sur les valeurs et les visions qui



Cent vingt hauts fonctionnaires de la Commission de contrôle des Philippines, sur un effectif de 15 000, ont participé à l'atelier.

J'ai quitté Ottawa par un froid mordant au début de janvier, alors que le mercure oscillait aux environs de moins 27° C. Après un vol d'une vingtaine d'heures, je suis descendu dans ce qui m'a semblé être une véritable fournaise. J'étais passé de moins 27° C à plus 27° C. De plus, comme je me trouvais maintenant de l'autre côté du globe, mon cerveau ne voulait pas accepter que nuit et jour venaient tout juste d'être inversés. Chose étonnante toutefois, le corps s'adapte rapidement.

### Extraits d'un projet de loi sur la réorganisation

PIÈCE N° 1

L'Etat a pour politique de **maintenir une bureaucratie efficiente, efficace et convenablement rémunérée**, pivot indispensable des efforts que déploie le gouvernement pour assurer le progrès national.

Les fonctions fondamentales du gouvernement englobent :

1. le maintien de la paix et de l'ordre;
2. la conservation des ressources naturelles;
3. la maintien de systèmes fiables d'élaboration et d'application de lois;
4. la promotion de la justice sociale;
5. la fourniture d'une infrastructure appropriée;
6. l'assurance d'une éducation de base de qualité.

Dans la mesure du possible, le gouvernement doit limiter la fourniture et la production directe de produits publics, et encourager une plus grande participation du secteur privé.

Les administrations locales doivent assumer plus de fonctions de mise en oeuvre. (Prière de noter qu'il s'agit du principe de la subsidiarité. Dans les milieux ecclésiastiques, cela veut dire que l'évêque ne doit jamais faire ce que le prêtre peut faire.)

Le gouvernement doit adopter un type d'organisation qui facilite le regroupement approprié des organismes.

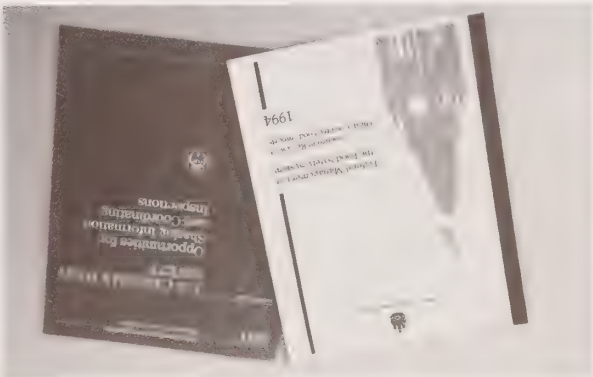
Le gouvernement doit rationaliser ses systèmes et ses procédures afin de faciliter une prise de décisions décentralisée.

Le président doit être investi du pouvoir d'adopter une politique gouvernementale de dotation en personnel et de rémunération, une stratégie de perfectionnement des ressources humaines, des modalités d'amélioration des structures de rémunération ainsi que des régimes de mesures incitatives et de récompenses.

Il ne doit y avoir aucune mise en disponibilité indue par suite de la réorganisation.



- L'information sur les produits alimentaires refusés à la frontière pour non-conformité aux normes d'innocuité et de salubrité des aliments; évaluer la possibilité d'améliorer le contrôle des produits alimentaires importés grâce à des programmes coopératifs d'agrément et d'inspection, et à l'échange d'information sur les résultats des inspections des usines de transformation des produits alimentaires à l'étranger.



Les rapports ont été présentés au Parlement et au Congrès américain.

Le protocole prévoyait que les équipes de vérification des deux pays travailleraient indépendamment, mais qu'elles se réuniraient aux étapes clés des examens pour confirmer l'approche suivie, comparer leurs observations et conclusions et garantir l'uniformité du mode de présentation de leurs rapports. L'équipe du BVG, dirigée par David Roth, était composée de Bill Rafuse, de Tom Beaver, de Liette Dumas-Slyter et de Carol McCalla. L'équipe du GAO, dirigée par John Harman et Bob Robinson, était composée d'Ed Zadzura, de Karla Springer, de Keith Oleson, de Carol Shulman, de Marci Kramer et de Donya Fernandez.

## Les deux équipes en sont arrivées à des conclusions semblables

- Les deux équipes en sont arrivées à des conclusions semblables :
  - Les ententes d'échange d'information sur les produits alimentaires jugés non conformes aux normes d'innocuité et de salubrité étaient essentiellement officielles et rarement appliquées à l'échelle du pays.
  - Le Canada et les États-Unis n'appliquaient pas les ententes existantes et n'échangeaient pas d'information sur les programmes d'agrément et d'inspection à l'étranger.

Chaque bureau de vérification a produit un rapport de ses constatations. Le vérificateur général et le contrôleur général se sont réunis, en décembre 1994, pour signer les rapports respectifs et discuter des résultats. Les rapports ont été communiqués séparément aux législatures des deux pays, mais chaque rapport était accompagné de celui de l'autre pays. Les organismes fédéraux d'inspection des aliments des deux pays sont en train de concevoir et de mettre en oeuvre des mesures pour donner suite aux observations des rapports de vérification.

## Les avantages de la vérification simultanée

La vérification simultanée a ouvert la voie à la collaboration entre les organismes canadiens et les organismes américains responsables de la salubrité des aliments et à l'échange continu d'observations et de solutions sur des questions d'intérêt commun. Les vérifications ont également fourni aux vérificateurs législatifs l'occasion d'explorer des pratiques et des méthodes en vue d'examen simultanés dans d'autres domaines. Outre l'amélioration de la salubrité des aliments, le projet a permis de déceler des pratiques d'inspection et de contrôle efficaces et des économies possibles, particulièrement en ce qui a trait aux importations d'aliments en provenance de pays tiers.

Travailler avec nos collègues d'outre-frontière a été une expérience à la fois enrichissante et agréable. Les problèmes étaient semblables et les méthodes de vérification adoptées se sont révélées compatibles. En outre, les deux bureaux ont profité d'une perspective élargie. Une entente semblable, conclue entre le GAO et le BVG pour l'examen des statistiques sur le commerce des marchandises, avait connu un franc succès en 1993. Avec la mondialisation des échanges commerciaux et la signature de nouvelles ententes commerciales entre les pays, les organismes de vérification seront appelés à voir leur mandat dans une perspective internationale. D'autres vérificateurs pourront envisager de conclure des ententes de vérification simultanée avec d'autres pays. ♦

## Les rapports ont été publiés simultanément

- Les deux pays inspectaient souvent les mêmes installations à l'étranger, alors que d'autres établissements étrangers n'étaient inspectés régulièrement ni par l'un ni par l'autre pays.

# Le travail en équipe avec un bureau outre-frontière rapporte gros

par Tom Beaver



Deux signatures valent mieux qu'une : Denis Desautels, vérificateur général du Canada, et Charles Bowsher, contrôleur général des États-Unis, signent leur rapport respectif sur la salubrité des aliments.

Que peuvent faire deux bureaux de vérification qui s'intéressent à une question semblable et qui ont une préoccupation commune? Ils peuvent chercher ensemble des solutions. C'est ainsi que le Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada et le General Accounting Office (GAO) des États-Unis ont collaboré ensemble récemment. La question était la salubrité des aliments importés et la préoccupation, la mesure dans laquelle les organismes fédéraux au Canada et aux États-Unis échangent de l'information sur les aliments importés de pays tiers.

Bien que l'Amérique du Nord soit généralement autosuffisante pour son alimentation, une part de plus en plus grande de denrées alimentaires est importée de tous les coins du monde. Au Canada, plusieurs

## La salubrité des aliments au Canada et aux É.-U. : une situation semblable

### Signature d'un protocole de vérification entre les deux pays

En 1991, le BVG a entrepris de vérifier le programme fédéral de salubrité des aliments. Au cours de la planification de la vérification, une étude des publications a montré que le General Accounting Office avait traité des contrôles des aliments importés dans plusieurs rapports au Congrès. Des pourparlers avec le personnel du GAO ont suscité de la part des deux parties un intérêt pour un projet qui serait mené en collaboration. Cet intérêt commun a finalement débouché sur une entente entre les deux bureaux pour qu'ils réalisent des examens distincts mais simultanés de l'information échangée par les organismes fédéraux responsables de la salubrité des aliments dans les deux pays.

### Développement du concept de la vérification simultanée

Les procédures d'inspection et de contrôle des aliments importés préoccupent depuis longtemps le Canada et les États-Unis. Les aliments importés sont produits on ne sait trop souvent dans quelles conditions et ils peuvent poser un risque élevé pour la santé publique. En outre, le volume croissant d'aliments importés et les restrictions budgétaires des organismes responsables du contrôle de ces aliments pourrout présenter des défis encore plus grands dans l'avenir.

Le Canada et les États-Unis ont des normes équivalentes en matière de salubrité des aliments. Les deux pays ont signé récemment des ententes commerciales internationales prévoyant l'harmonisation plus poussée de ces normes pour éliminer les obstacles au commerce et susciter une saine concurrence. L'approche suivie par les deux pays pour contrôler la salubrité des aliments est également semblable : les deux pays inspectent certains types d'usines étrangères de transformation des aliments et tous deux inspectent les aliments en provenance d'autres pays.

des organismes fédéraux sont responsables de la salubrité des aliments importés. Il en est de même aux États-Unis.

Le Canada et les États-Unis ont des normes équivalentes en matière de salubrité des aliments. Les deux pays ont signé récemment des ententes commerciales internationales prévoyant l'harmonisation plus poussée de ces normes pour éliminer les obstacles au commerce et susciter une saine concurrence. L'approche suivie par les deux pays pour contrôler la salubrité des aliments est également semblable : les deux pays inspectent certains types d'usines étrangères de transformation des aliments et tous deux inspectent les aliments en provenance d'autres pays.

- déterminer si chacun des deux pays met à la disposition de l'autre, dans la mesure du possible, des examens étaient les suivants :
- Un protocole signé en août 1993 par le vérificateur général, Denis Desautels, et le contrôleur général des États-Unis, Charles Bowsher, établissait les modalités du processus de vérification et de rapport que devraient suivre les deux bureaux. Les objectifs énoncés pour les



**Alex Shepherd**, député,  
Parti libéral, Durham  
*Vice-président*

M. Shepherd a obtenu le titre de comptable agréé en 1974 et un diplôme de bachelier en commerce de l'Université Carleton. Élu en 1993, il est actif dans le Parti libéral depuis 1968. Pendant sa carrière, il a établi et géré deux cabinets comptables et une exploitation agricole de 260 acres, de même qu'une société de placements hypothécaires. Depuis 1985, il a été entrepreneur général et administrateur de plusieurs projets de construction résidentielle. Il est également président de quatre sociétés canadiennes et d'une autre société, aux États-Unis.

M. Shepherd est actif dans de nombreux organismes caritatifs et il a reçu des prix de la Chambre de commerce de Scugog et des Grands frères de Durham, en reconnaissance de ses services à la communauté.



**Susan Whelan**, députée,  
Parti libéral, Essex-Windsor

Susan Whelan est membre du Barreau de la province de l'Ontario depuis 1990. Avant son élection en 1993, elle pratiquait le droit commercial, municipal et immobilier à Windsor. En 1988, elle a obtenu un baccalauréat en droit de l'Université de Windsor et le titre de Juris Doctor de l'Université de Détroit. Elle a occupé un certain nombre de postes de direction au sein du Parti libéral depuis quinze ans. Mme Whelan a été nommée secrétaire parlementaire du ministre du Revenu national en décembre 1993.

Elle a été également administratrice de la Fondation de protection de la nature de la région d'Essex et de la Société Alzheimer de Windsor-Essex.



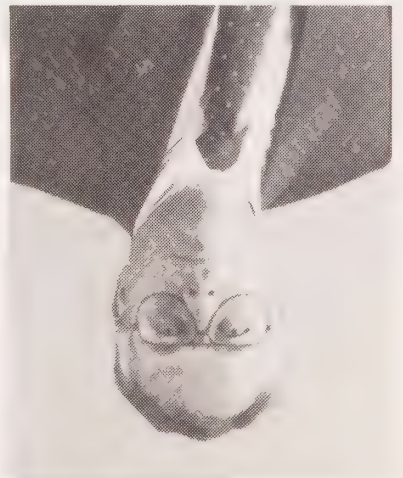
**John Williams**, député,  
Parti réformiste, St. Albert

Comptable de profession, John Williams était propriétaire-exploitant d'un cabinet comptable avant son élection à la Chambre en 1993. Il a également travaillé pendant quelques années dans le secteur bancaire et l'immobilier. M. Williams a été administrateur et trésorier du Conseil canadien des petites entreprises, administrateur de la Chambre de commerce de St. Albert et président de la Jeune Chambre de commerce d'Edmonton.

M. Williams est le critique du Parti réformiste pour le Conseil du Trésor. Il a parrainé un projet de loi prévoyant l'évaluation périodique obligatoire des programmes législatifs. Il est membre associé du Comité permanent des finances et du Comité permanent des opérations gouvernementales. ♦



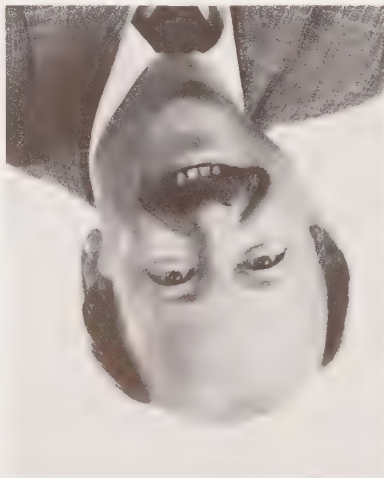




**John F. O'Reilly**, député,  
Parti libéral, Victoria - Haliburton  
*Ancien vice-président*

M. O'Reilly est un courtier en immeubles, élu pour la première fois à la Chambre en 1993. Il a été actif en politique municipale à titre de membre du conseil municipal de Lindsay et de président du comité des finances et du personnel. Pendant son mandat, il a réussi à réaménager la structure des comités de la ville, en réduisant leur nombre de 23 à 7. M. O'Reilly a déjà été membre de la Commission des libérations conditionnelles de l'Ontario. Il a joué un rôle décisif dans l'établissement du programme de surveillance de quartier et du programme Échec au crime à Lindsay.

Il avoue s'adonner à plusieurs passe-temps : le curling, la navigation, la cuisine et la restauration de vieilles voitures.



**Denis Paradis**, député, Parti libéral,  
Brome-Missisquoi

Élu pour la première fois à la Chambre des communes le 13 février 1995 lors d'une élection partielle, M. Paradis, est un associé du cabinet d'avocats Paradis et Poulin. Membre du Barreau du Québec depuis 1976, il a obtenu une licence en droit de l'Université d'Ottawa en 1975 ainsi qu'un baccalauréat en commerce en 1970. Il a également suivi des cours en informatique et en évaluation immobilière à l'Université McGill en 1973. Enseignant pour le Barreau du Québec à temps partiel, il était chargé de cours en droit agricole de 1978 à 1982.

Il a siégé au sein de plusieurs comités du Barreau du Québec, entre autres à titre de vice-président de l'Association, de juin 1992 à mai 1993.

M. Paradis est membre actif du Parti libéral du Canada depuis 1976.



**Janko Perić**, député, Parti libéral,  
Cambridge

M. Perić a obtenu un diplôme en arts et sciences de l'École technique de Zagreb, en Croatie. Il a émigré au Canada en 1968 et il a travaillé comme technicien chez Lear Seating Canada Ltd. pendant 25 ans avant son élection à la Chambre des communes en 1993.

Fondateur et ancien président de la Société canadienne des artistes croates, M. Perić a été très actif dans la promotion des arts et de la culture. Il est membre du groupe de travail sur la culture de la ville de Cambridge, des Chevaliers de Colomb et du Club Kiwanis de Cambridge.





**Ivan Grose**, député, Parti libéral, Oshawa

Propriétaire-exploitant d'une petite entreprise, M. Grose a été élu à la Chambre des communes en octobre 1993. Il a également travaillé pendant 12 ans chez Bell Canada, a servi cinq ans dans l'Aviation royale canadienne et fut vendeur pour diverses entreprises jusqu'à ce qu'il fonde sa propre compagnie en 1964.

M. Grose participe activement à la vie communautaire. Il siège notamment au conseil d'administration d'un conseil communautaire, il est membre de la Légion royale canadienne et président de la succursale d'Oshawa; de plus, il est l'ancien président du Club Optimiste de North York.



**Ed Harper**, député, Parti réformiste, Simcoe-Centre

M. Harper est un homme d'affaires aux intérêts variés. Sa longue carrière débute à Toronto à la Canadian General Electric (1947-1957) et le mène ensuite chez Good Year (1957-1970). Il a été président de Harper Tire Limited à Barrie de 1970 à 1990 et il est actuellement président de Ed Harper Investments. Élu en 1993, il est bien connu comme le seul député du Parti réformiste en Ontario.

M. Harper a été actif à Barrie (Ontario), à titre d'administrateur et de président du conseil d'administration de l'hôpital Royal Victoria. Membre du Club Rotary de Barrie pendant plusieurs années, il a été échevin de cette ville de 1983 à 1988.



**René Laurin**, député, Bloc québécois, Joliette

René Laurin détient un brevet d'enseignement spécialisé en plus d'être titulaire de baccalauréats en arts et en sciences commerciales. Il a fait carrière dans l'enseignement avant de devenir directeur général de la Commission scolaire Nouvelle-Acadie, de celle de Joliette, puis de celle de l'Industrie. Élu en 1993, M. Laurin agit à titre de whip adjoint et de porte-parole de l'Opposition officielle en matière de renouveau de la fonction publique.

M. Laurin a longtemps oeuvré au service de sa communauté dans plusieurs domaines. Il a, entre autres, été président de la Corporation de développement économique de sa région, président de la campagne de levée de fonds de la Société d'arthrite, et il est membre de la Chambre de commerce du grand Joliette.





**Bonnie Brown**, députée,  
Parti libéral, Oakville-Milton

Bonnie Brown était enseignante et travaillait sociale avant son élection à la Chambre des communes en 1993. À titre de conseillère municipale et régionale, elle a siégé à de nombreux comités. Elle a aussi été membre et présidente de nombreux conseils d'administration et conseils dans les domaines de l'éducation familiale, de la santé et de la lutte contre la violence faite aux enfants, ainsi que contre l'alcoolisme et la toxicomanie.



**Marlene Catterall**, députée,  
Parti libéral, Ottawa-Ouest  
*Membre du CCP jusqu'en février 1995*

Marlene Catterall a été élue pour la première fois à la Chambre des communes en 1988. Elle est whip adjointe et était secrétaire parlementaire du président du Conseil du Trésor en 1994. Enseignante de profession, Mme Catterall a également été chroniqueuse et conseillère en politiques.

Sur la scène municipale, Mme Catterall a été échevin et conseillère, membre du comité exécutif régional, présidente de l'Association des municipalités de l'Ontario et membre du conseil d'administration de la Fédération canadienne des municipalités. Elle a aussi gagné ses galons dans le service communautaire, notamment en siégeant au conseil d'administration de Centraide et au Conseil des normes de location résidentielle de l'Ontario.



**Gilbert Fillion**, député,  
Bloc québécois, Chicoutimi

Gilbert Fillion est titulaire de baccalauréats en pédagogie et en mathématiques; il a fait carrière dans l'enseignement des mathématiques au niveau secondaire avant son élection à la Chambre des communes en octobre 1993.

M. Fillion a occupé les fonctions de conseiller municipal à la ville de Chicoutimi de 1981 à 1993 où il a oeuvré dans divers comités. De plus, il a été vice-président du conseil régional de la santé et des services sociaux de la région du Saguenay / Lac-Saint-Jean et président du comité ad hoc sur le Bureau d'enquêtes criminelles.





## Les membres du nouveau Comité des comptes publics

pour le Comité permanent des comptes publics.

Les paragraphes qui suivent, avec photos à l'appui, retracent la carrière des membres du Comité des comptes publics, tel qu'il était constitué à la mi-février 1995.



**Richard Bélisle, député,**  
Bloc québécois, La Prairie  
Président

Richard Bélisle est détenteur d'une maîtrise en psychologie industrielle et d'une maîtrise en administration des affaires (MBA). Avant d'être élu à la Chambre des communes en 1993, M. Bélisle était conseiller en réadaptation à la Commission de la santé et de la sécurité au travail, où il a aussi exercé les fonctions d'agent de recherche et de planification socio-économique.

M. Bélisle a oeuvré sur la scène municipale où il a été conseiller pendant plus de dix ans. Il a également été commissaire et



membre du conseil de la Commission scolaire de Saint-Exupéry.

la position des partis. Il y a eu des compromis sur de nombreuses questions. » (Traduction)

Le député **Gilbert Fillion** a affirmé : « Une de mes responsabilités en tant qu'élu et en tant que membre du CCP est de me soucier que l'argent des contribuables soit dépensé de façon efficace. À mon avis, il est essentiel que ceux qui gèrent les budgets agissent avec transparence et aient à faire rapport au CCP. »

Quant au député **Janko Perić**, il a déclaré : « En travaillant avec mes collègues, j'ai découvert qu'il existe un esprit de collaboration au Parlement et que nous sommes tous ici afin de faire un travail très important pour le compte de nos électeurs — veiller à ce que leur argent duremment gagné soit dépensé judicieusement. » (Traduction)

Le député **John Williams** : « Travailler avec le vérificateur général par l'entremise du CCP, voilà les opérations gouvernementales. Le CCP est un excellent outil de collaboration avec les autres parlementaires grâce auquel on peut voir au bon fonctionnement du gouvernement. » (Traduction)

## Une note d'optimisme

Nous espérons que ce dernier article de la chronique des affaires parlementaires d'*Opinions* vous a donné un bon aperçu de l'année écoulée. Nous avons un CCP tenace qui travaille ferme pour faire avancer les recommandations de nos rapports. Le Comité mérite notre reconnaissance, compte tenu du rôle vital qu'il joue pour nous aider à servir le Parlement et la population canadienne.

L'aventur du Comité s'annonce tout aussi productif que sa première année. Le calendrier des audiences de février à la mi-mai porte sur seize sujets du Rapport de 1994. Notre premier rapport supplémentaire, qui devrait être déposé à la Chambre au début de mai, constituera encore un autre défi

Même si la Chambre a été plutôt active à certains moments, le Comité est généralement resté au-dessus de la mêlée. L'attitude adoptée par le président et le sens de l'humour de ses membres ont facilité le déroulement cordial et productif des réunions. Les membres ont régulièrement assisté aux audiences et ont fait beaucoup pour se tenir au courant des sujets et obtenir des explications et des engagements clairs de la part des fonctionnaires. Le Comité manifeste un intérêt élevé pour son mandat et il joue un rôle vital pour que des améliorations soient apportées rapidement.

## Quelques réflexions émises par des membres du Comité

Le député **Richard Bélisle** nous a communiqué son opinion au sujet du rôle futur du CCP : « Dans l'avenir, pour contribuer à accroître la rentabilité des argents des contribuables, le Comité des comptes pédagogiques auprès des élus et de la population. Pour ce faire, l'information véhiculée sur la dette et le déficit, l'évaluation de programme et la reddition de comptes de la part des gestionnaires sont des modes d'intervention à privilégier. »

Le député **John O'Reilly**, qui a récemment quitté le CCP, estimait que cela avait été un privilège pour lui d'agir en qualité de vice-président du Comité avec son collègue le député **Alex Shepherd**. M. O'Reilly réfléchissait au caractère unique du CCP, seul comité de la Chambre présidé par un membre de l'opposition. « Les réunions ont été pleines de débats animés, certaines discussions témoignant clairement de

# Le nouveau Comité des comptes publics

par Antonine Campbell

Déjà plus d'une année écoulée depuis le début de la 35<sup>e</sup> législature... Nous avons pensé saisir l'occasion pour vous présenter les membres du Comité permanent des comptes publics (CCP) et vous donner un aperçu de sa première année d'activité.

Après les élections d'octobre 1993, la personnalité et la composition du Parlement ont changé du tout au tout. Sur les 295 députés actuels, 210 sont nouveaux, dont les 3 députés élus le 13 février 1995. Les députés élus pour la première fois à la Chambre des communes ont dû s'initier aux procédures de la Chambre et aux travaux des comités permanents, tâche très prenante s'il en est. Quant au Bureau du vérificateur général (BVG), il a appris à connaître les nouveaux comités permanents et le nouveau gouvernement.

Le gouvernement actuel a réalisé de nombreux examens des politiques et des programmes. Ces examens ont fait ressortir la nécessité pour le gouvernement et les parlementaires d'obtenir une meilleure information sur les programmes. Par ses vérifications indépendantes, notre Bureau fournit au Parlement information, assurance et avis objectifs. Notre mission consiste à promouvoir l'obligation de rendre compte et les meilleures pratiques dans l'administration publique, et à aider les parlementaires à obtenir une meilleure information de la part des ministères et organismes. Les rapports du vérificateur général sont déferés en permanence au CCP, une fois qu'ils ont été déposés à la Chambre. Le CCP joue un rôle clé,

renforçant l'obligation de rendre compte, grâce aux audiences qu'il tient et aux rapports qu'il présente à la Chambre.

L'année 1994, très productive, a été l'occasion de nombreuses « premières » pour notre Bureau et pour le CCP. Par exemple, le BVG a transmis une série de documents de transition à ce comité ainsi qu'à d'autres comités permanents de la Chambre. La *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée de sorte que trois rapports supplémentaires puissent être produits annuellement. Enfin, deux rapports annuels ont été déposés dans une période de 10 mois.

## Le nouveau CCP

Pour les 12 membres du nouveau Comité des comptes publics, formé le 10 février 1994, il s'agissait d'une première expérience au sein du comité. Ensemble ils possèdent une expérience professionnelle très large d'intérêts chez les électeurs. D'ailleurs, les brèves descriptions de carrière reproduites dans cet article témoignent de cette diversité. Plusieurs membres ont l'expérience des affaires, des conseils d'administration communautaires ou de la politique municipale.

Conformément à la pratique antérieure, le Comité est présidé par un membre de l'opposition officielle. Le député Richard Bélisle, du Bloc québécois, s'acquitte de ce mandat. Le vice-président actuel, le député Alex Shepherd, est du parti libéral. Le président et le vice-président ainsi que le député John Williams, du Parti réformiste, participent au sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure du CCP.

Le Comité a connu un roulement important depuis mars 1994. À divers moments pendant l'année, 10 nouveaux membres ont été nommés pour remplacer les membres originaux, qui ont été affectés à d'autres comités permanents. Même s'il a été difficile d'assurer la continuité, le Comité a réussi à maintenir un niveau élevé de productivité.

## Bilan de l'année

Aussi, juste avant le dépôt du Rapport de 1993 en janvier 1994, Bernard Fournier a remplacé Clairette Bourque à titre de greffier du Comité. Richard Domingue, l'un des deux chercheurs de la Bibliothèque du Parlement affectés au CCP, est passé au Comité permanent des finances. Brian O'Neal s'est joint à Michelle Salvail, chercheur pour le Comité depuis le milieu de 1991. Par conséquent, deux des trois membres du personnel du Comité étaient nouveaux au début de la nouvelle législature.

Le CCP a relevé des défis importants dès qu'il a été constitué. Malgré le peu de temps écoulé depuis sa formation, il s'est résolument attaqué de front à des questions difficiles. Il s'est penché sur deux rapports annuels de notre Bureau au cours de la première année de son mandat et il a reçu les documents de transition. Il a examiné un bon pourcentage des priorités que proposait le vérificateur général au sujet de son rapport de 1993; il a étudié le projet de loi C-207 modifiant la *Loi sur le vérificateur général* et en a proposé l'adoption; enfin, il a passé en revue le budget des dépenses du BVG.

Le Comité a abordé des sujets complexes : l'information à l'intention du Parlement sur les déficits et la dette, l'étude de portée générale sur l'évaluation de comptes à l'Agence canadienne de développement international, les autorisations et la gestion financière dans le cadre du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN), la déduction relative aux ressources, les programmes de pensions et le passif non comptabilisé d'Industrie Canada. Les mesures et les engagements pris par les ministères appelés à témoigner ont été très encourageants.

Le Comité a transmis au Parlement des rapports solides au sujet de la communication d'informations sur la dette et le déficit, de l'évaluation de

gloussissements. » Il semble que, dans le domaine fiscal à tout le moins, la situation n'ait pas beaucoup évolué depuis.

**« L'art de taxer consiste à plumer l'oise de manière à obtenir la plus grande quantité de plumes et le moins possible de gloussissements. »**

Personne ne sera jamais enthousiaste à l'idée de donner son argent pour financer les activités gouvernementales. Cependant, dans la mesure où nous avons besoin des gouvernements, nous avons aussi besoin des impôts, et il est important que les gouvernements et les citoyens comprennent le lien qui existe entre les services offerts et la nécessité de percevoir des taxes et des impôts.

Nous estimons que trois éléments sont essentiels pour faire respecter les lois fiscales d'une manière économique et efficace :

- l'existence d'un contrat social sain entre les gouvernements et les citoyens, fondé sur le sentiment que le régime fiscal est juste et que le gouvernement dépense l'argent perçu de façon judicieuse et dans l'intérêt public;
- une forte motivation sociale à se conformer aux exigences du régime fiscal, ce qui contribuera à mettre un terme aux comportements contraires aux fondements moraux de notre société;
- la mise en oeuvre de stratégies d'exécution intelligentes et novatrices qui favoriseront le respect des lois et dissuaderont les fraudeurs éventuels.

Les gouvernements et les citoyens ont respectivement un rôle crucial à jouer si l'on désire relever ces défis avec succès. Mais encore faut-il avoir la volonté de les relever et de travailler en vue d'obtenir les succès espérés. ♦



Jean-Baptiste Colbert était, à la fin du XVI<sup>ème</sup> siècle, le ministre des Finances de Louis XIV, roi de France. Il eut un jour le commentaire suivant : « L'art de taxer consiste à plumer l'oise de manière à obtenir la plus grande quantité de plumes et le moins possible de »

## En guise de conclusion

**Lorsque les contribuables ordinaires constatent que les stratégies complexes d'évasion fiscale sont évitées grâce à de bons mécanismes d'exécution de la loi, ils sont moins susceptibles de vouloir éviter de payer leur juste part.**

réellement perçus. L'écart fiscal aide le percepteur à observer l'évolution des tendances et à prendre des mesures correctives afin de solutionner en temps opportun les problèmes cernés. L'écart fiscal aide également le percepteur à mesurer le succès de ses efforts en vue d'accroître le respect des lois, soit l'objectif ultime de toutes ses activités.

Il existe essentiellement deux méthodes de mesure de l'écart fiscal. La première, fondée sur des analyses macro-économiques et sociologiques, évalue le montant d'impôts et de taxes qui seraient perçus si tous observaient la loi. Ce montant évalué est alors comparé au montant de taxes et d'impôts réellement perçus. Cette méthode, bien qu'intéressante sur le plan théorique, permet difficilement de cerner l'ampleur de l'insobriété. La deuxième méthode exige du percepteur qu'il mène certaines mesures d'exécution sur un échantillon représentatif, à partir duquel on puisse projeter des résultats applicables à l'ensemble de la population. Cette méthode a l'avantage d'utiliser les techniques existantes et de s'appuyer sur des cas réels; cependant, elle a tendance à sous-estimer l'écart fiscal pour toute forme d'insobriété que les mesures d'exécution ne permettent pas de déceler.

Il ne fait aucun doute que l'exécution des lois a un effet dissuasif et qu'elle incite le contribuable à demeurer honnête. Nous croyons aussi que l'exécution des lois peut également renforcer de manière spectaculaire l'équité du régime en éliminant les échappatoires qui érodent l'assiette fiscale. Lorsque les contribuables ordinaires constatent que les stratégies complexes d'évasion fiscale sont évitées grâce à de bons mécanismes d'exécution de la loi, ils sont moins susceptibles de vouloir éviter de payer leur juste part.

- S'assurer que toute information déclarée par des tiers parties porte un numéro d'identification du contribuable, tel le numéro d'assurance sociale, afin de permettre un rapprochement fiable des données. De même, s'assurer qu'il y a des sanctions efficaces contre les tiers parties contrevenantes, telles que l'assujettissement des revenus d'intérêts et de dividendes à des retenues, en l'absence du numéro d'assurance sociale.
  - Augmenter le nombre de sources de revenus sur lesquelles l'impôt est retenu à la source. Par exemple, au Canada, les revenus de dividendes et d'intérêts ne sont pas assujettis à des retenues d'impôt.
  - Faciliter la transmission électronique des déclarations des contribuables et des tiers parties afin d'accroître l'efficacité et la rapidité de traitement des remboursements et des cotisations. En outre, en procédant ainsi, on accroît la capacité de rapprochement entre les données fournies par le contribuable et celles fournies par des tiers parties.
  - Étendre l'obligation pour les tiers parties de déclarer les renseignements fiscaux au gouvernement afin de contribuer au dépistage des revenus non déclarés.
  - Mettre au point des outils de dépistage perfectionnés qui permettront de déceler les déclarations qui ne sont pas conformes aux lois fiscales. Cet aspect est particulièrement important dans les milieux où les contribuables peuvent produire leur déclaration par des moyens électroniques sans fournir de pièces justificatives.
  - Procéder à des recherches en matière d'observation des lois afin d'adapter les stratégies d'exécution de la loi en fonction de l'évolution de l'attitude des contribuables et de la mondialisation des activités des contribuables.
  - Augmenter le nombre de vérifications afin de rendre la « loterie de l'impôt » un peu moins attrayante.
  - Publier le nom des personnes reconnues coupables de fraude fiscale afin de créer un stigmate social et s'assurer, dans la mesure du possible, que les sanctions sont suffisamment sévères pour dissuader les autres contribuables de frauder.
- De nombreux outils sont à la disposition du gouvernement pour l'aider à concevoir et à mettre en oeuvre des stratégies efficaces d'exécution de la loi. À notre avis, l'un des outils les plus intéressants à cet égard est « l'écart fiscal ». « L'écart fiscal » est un indice qui permet de mesurer la différence entre les impôts qui seraient perçus si chaque contribuable se conformait entièrement aux lois et les impôts qui sont

Nous estimons qu'une campagne conçue de manière à convaincre les gens qu'il est socialement inacceptable de se soustraire à l'application des lois fiscales rapporterait des dividendes plus qu'intéressants. Ce ne sont pas les arguments trappants qui manquent à l'appui d'une telle campagne. L'abord, les contribuables qui déclarent des revenus ont le droit de s'attendre à ce que tous fassent de même et à ce que ceux qui ne payent pas leur juste part soient identifiés et traités en conséquence. Personne ne désire payer les impôts des autres. Le non-respect des lois fiscales procure aux gens malhonnêtes un avantage déloyal sur les contribuables honnêtes.

**Les personnes qui se  
conforment aux lois fiscales  
ou qui n'ont d'autre choix que  
de s'y conformer finissent par  
payer davantage d'impôts pour  
combler le manque à gagner  
attribuable à ceux qui refusent  
d'assumer leurs  
responsabilités fiscales.**

Deuxièmement, les gens doivent se rendre compte que voler de l'argent au gouvernement équivaut à se voler soi-même. Le gouvernement ne dispose pas d'une source intarissable de fonds. Les personnes qui se conforment aux lois fiscales ou qui n'ont d'autre choix que de s'y conformer finissent par payer davantage d'impôts pour combler le manque à gagner attribuable à ceux qui refusent d'assumer leurs responsabilités fiscales. Ainsi, toutes les personnes dont l'impôt est déduit à la source par leur employeur, et qui n'ont par conséquent guère d'autre choix que de se conformer aux lois fiscales sur au moins cette partie de leur revenu, sont pénalisées.

En voici un exemple. Supposons que j'embauche un ouvrier pour effectuer des travaux à mon domicile. Je ne suis salarié et mes impôts sont déduits à la source. Je ne compte que sur un revenu additionnel marginal. Cet ouvrier me propose d'effectuer les travaux à un certain prix, payable comptant. Ce prix est inférieur à celui de son concurrent qui lui, émet des factures. J'accepte donc l'offre du premier ouvrier. Un jour, je surprends une conversation entre cet ouvrier et son assistant au sujet d'une intervention chirurgicale que le premier a subi récemment. Il se vante également auprès de son assistant qu'il ne se souvient pas de la dernière fois où il a rempli une déclaration de revenus et qu'il est tout à fait sûr que Revenu Canada ne le retracera jamais, principalement parce qu'il n'accepte que des paiements au comptant. Il se sent en son droit d'agir ainsi parce qu'il estime que les taux d'imposition sont trop élevés et que le gouvernement ne fait que gaspiller l'argent de

toute manière. C'est alors que je constate que l'économie que j'ai réalisée en embauchant cet ouvrier n'est pas si avantageuse après tout. Cet homme a bénéficié du régime d'assurance-maladie du Canada sans payer sa juste part des impôts qui servent justement à financer ce régime. Il a probablement bénéficié du fruit des impôts des autres de nombreuses manières par exemple, pour l'éducation de ses enfants. Tout compte fait, je suis celui qui paye les factures de cet ouvrier en assumant des taux d'imposition sans cesse plus élevés. Nous croyons que les contribuables honnêtes seraient moins enclins à accepter l'évasion fiscale s'ils étaient mis au courant de l'effet que ces pratiques ont sur leur propre taux d'imposition. Si on les informait, ces gens considéreraient probablement l'évasion fiscale comme un crime grave et appuieraient sans doute une campagne visant à l'érayer.

## L'exécution des lois : une incitation à les respecter

Le gouvernement canadien se trouve confronté à une demande sans cesse croissante de services de la part de la population à un moment où bien des gens font valoir la fiscalité. Cette situation pose des défis importants au gouvernement et au percepteur en ce qui concerne le maintien de l'intégrité du régime fiscal et la nécessité de percevoir les recettes requises. Même dans des circonstances idéales, le respect des lois fiscales n'est jamais garanti.

Nous avons déjà traité de la nécessité d'un contrat social sain comme fondement à la perception des impôts nécessaires au financement des dépenses gouvernementales. Nous avons aussi traité de la nécessité de mener une campagne afin de faire échec aux comportements contraires aux fondements moraux de notre société. Il existe une troisième manière d'accroître le respect des lois fiscales : la mise en oeuvre de stratégies novatrices d'exécution de la loi. Ces stratégies ne peuvent être déployées isolément. L'imposition, jusqu'à tout récemment, de taxes élevées sur le tabac démontre que si la population est convaincue que le système est inéquitable ou que si les fraudeurs n'ont à subir aucun stigmate, les mesures d'exécution des lois ne suffisent pas.

D'après notre expérience et nos travaux de vérification, les gouvernements doivent élaborer une stratégie novatrice et globale d'exécution des lois fondée sur une bonne compréhension de l'environnement dans lequel ils doivent oeuvrer et des objectifs qu'ils désirent atteindre. Voici quelques éléments possibles d'une telle stratégie :

- Faciliter la vie des contribuables qui désirent se conformer à la loi en leur procurant des formulaires et des guides de compréhension simples et en leur offrant de bons services de renseignements.



d'autres termes, ils doivent appuyer le contrat social qui les

lie à leur gouvernement.

Nous avons déjà abordé la question de l'équité du régime. Une autre manière d'assurer cette équité consiste à créer au sein de la population une motivation à respecter les lois fiscales. Cette méthode a été utilisée avec succès au Canada pour réduire le nombre de personnes qui conduisent leur véhicule en état d'ébriété. Après une campagne soutenue, la plupart des Canadiens considèrent maintenant qu'il est socialement irresponsable de conduire un véhicule automobile après avoir consommé un verre de trop.

Il a déjà été démontré qu'on peut pousser les gens à respecter les lois en leur faisant appel à leur sens moral. Par conséquent, si les contribuables sont convaincus qu'il est socialement inacceptable de tenter de se soustraire au fisc, il est probable que davantage d'entre eux respecteront les lois fiscales et ce, particulièrement si une campagne de ce genre est combinée à d'autres mesures visant, par exemple, à rendre le régime fiscal plus équitable.

**Si les contribuables sont convaincus qu'il est socialement inacceptable de tenter de se soustraire au fisc, il est probable que davantage d'entre eux respecteront les lois fiscales.**

Cependant, les contribuables doivent être convaincus. Un sondage mené en 1990 auprès des contribuables canadiens a indiqué qu'à l'exception de la contrebande, les différentes formes d'évasion fiscale étaient considérées comme des infractions moins graves que le fait de toucher des prestations d'assurance-chômage sans y avoir droit ou de voler des fournitures et du matériel appartenant au gouvernement. Cette perception est amplifiée par l'incapacité ou l'absence de volonté apparentes de l'appareil judiciaire de sanctionner les fraudeurs.

Or, cette perception est tout simplement fausse. L'évasion fiscale est un crime punissable. En outre, contrairement à la croyance populaire, l'évasion fiscale fait des victimes. En effet, l'évasion fiscale cause du tort à toutes les personnes qui bénéficient de programmes financés à même les fonds publics comme l'assurance-maladie et l'éducation, parce que la prestation de ces programmes est liée à la perception des impôts qui servent à les financer. Enfin, l'évasion fiscale cause indirectement du tort à tous les contribuables honnêtes qui sont imposés sans cesse plus lourdement par des gouvernements désireux de combler le manque à gagner.

**Le respect des lois fiscales dépend dans une large mesure du sentiment qu'ont les contribuables d'en obtenir suffisamment pour leur argent.**

Cette perception peut être liée aux services particuliers qu'un contribuable reçoit ou à l'ensemble des activités gouvernementales. Dans d'autres cas, cette perception découle de la conviction du contribuable qu'il ne bénéficiera jamais d'un programme particulier du gouvernement pour lequel il paie théoriquement une prime directe. Dans ce dernier cas, la prime devient simplement une autre forme d'impôt qui, aux yeux du contribuable, ne lui rapporte rien ou si peu.

En général, lorsque les contribuables estiment qu'ils n'en obtiennent pas suffisamment pour leur argent, ils éprouvent du ressentiment à payer leurs impôts, et certains chercheront à se soustraire au fisc. Il est donc de l'intérêt du gouvernement d'en offrir pour leur argent aux citoyens afin de maximiser le respect des lois fiscales.

## La fraude fiscale est un crime

Depuis quelques années, il semble que les gens tendent de plus en plus à faire fi des lois qu'ils désapprouvent. On pourrait sans doute trouver de nombreux motifs à cette évolution de notre sens moral collectif, tel n'est pas cependant le propos du présent article. Dans le domaine fiscal, la manifestation la plus évidente de cette tendance est la croissance perçue de l'économie souterraine. Récemment, le Comité permanent des affaires économiques et financières de l'Assemblée législative de l'Ontario déposait un rapport sur la question de l'économie souterraine. Ce rapport faisait état d'un consensus selon lequel l'économie souterraine aurait connu un essor important au cours des dernières années et continuerait de croître en pourcentage du produit intérieur brut.

La croissance de l'économie souterraine se fait souvent au détriment des recettes fiscales des gouvernements. Si la tendance ne peut être renversée, les gouvernements devront compenser les recettes non perçues par de nouvelles sources de revenus, ou réduire leurs dépenses. Ni l'une ni l'autre de ces solutions ne sont souhaitables.

Une des manières de contrecarrer cette tendance consiste à renforcer au sein de la population le sentiment qu'il est important et souhaitable que tous observent volontairement les lois. Il s'agit probablement de la manière la plus efficiente et la plus discrète de maximiser la perception des impôts. Cependant, pour que le système soit efficace, les contribuables doivent s'y conformer volontairement. En



peut conférer au régime fiscal une telle image d'équité qu'elle peut prévenir par ailleurs des pertes importantes au chapitre des recettes fiscales. Les gouvernements doivent aussi tenir compte de la fragilité de cette perception d'équité et comprendre que dix pas dans la bonne direction peuvent être sérieusement compromis par un seul faux pas.

**Les gouvernements doivent aussi tenir compte de la fragilité de cette perception d'équité et comprendre que dix pas dans la bonne direction peuvent être sérieusement compromis par un seul faux pas.**

Il est généralement admis qu'un régime fiscal juste devrait être efficace (ou neutre), équitable et simple.

- Un régime fiscal efficace est un régime neutre en ce qui a trait aux choix économiques, c'est-à-dire dans lequel les décisions relatives aux investissements se fondent sur la rentabilité économique des solutions de échange et non sur la façon dont ces investissements sont assujettis à l'impôt;
- Un régime fiscal équitable est un régime en vertu duquel les contribuables ayant la même capacité de payer sont imposés également et en vertu duquel les contribuables dont la capacité de payer est inégale sont imposés inégalement, c'est-à-dire en fonction de leurs moyens respectifs;
- Un régime fiscal simple est un régime où l'on réduit aussi bien les frais d'administration assumés par le gouvernement que les frais d'application engagés par le secteur privé. En bref, il est peu probable que les contribuables se conformeront à des lois fiscales qu'ils ne comprennent pas.

Si le régime fiscal est équitable et que les autres éléments dont il est question dans le présent article sont en place, il est raisonnable de croire que les contribuables observeront la loi. Il faut ici souligner que tout en observant la loi, le contribuable possède le droit d'organiser ses affaires de manière à payer le moins d'impôt possible. On parle alors d'évitement fiscal, une activité tout à fait légale.

Cependant, les lois fiscales sont plus susceptibles d'être violées lorsque les contribuables ordinaires se rendent compte que d'autres contribuables ont recours à des stratagèmes complexes pour éviter de payer certains impôts. Voilà qui accentue la perception selon laquelle

de nombreux contribuables parviennent à éviter de payer leur juste part d'impôts et selon laquelle le système privilégie les mieux nantis au détriment du contribuable moyen. La documentation fiscale actuelle regorge de stratagèmes de ce genre et les contribuables qui disposent des ressources suffisantes pour se payer les services de fiscalistes aux honoraires particulièrement onéreux usent de ces stratagèmes. La notoriété de cette situation attise la convoitise des autres contribuables qui veulent éviter eux aussi de payer certains impôts et leur procure la justification qu'ils recherchent pour tricher. La responsabilité de modifier cette perception n'incombe pas uniquement au gouvernement. Les fiscalistes et leurs clients doivent aussi assumer leurs obligations sociales et tenir compte des limites fixées par l'esprit de la loi. Autrement, la perception de justice et d'équité en souffrira. À notre avis, le droit d'organiser ses affaires de manière à payer le moins d'impôt possible ne doit pas dégénérer en un pillage « légal » du fisc.

Dans certains cas, l'évitement des impôts se rapproche dangereusement de l'évasion fiscale, une activité illégale. Il y a douze ans, le London Institute of Economic Affairs a baptisé ce genre d'activités par le néologisme anglais « *avoidance* » (Note du traducteur : agglutination des mots « *avoidance* » (évitement) et « *evasion* » (évasion)). Voilà une pratique qui pourrait nous entraîner sur une pente particulièrement dangereuse. En effet, lorsque la frontière ténue qui délimite l'évitement fiscal et l'évasion fiscale disparaît et que les deux activités se confondent, il peut être difficile d'y mettre fin.

Un sondage mené en 1990 par l'Internal Revenue Service des États-Unis révélait une tendance : de plus en plus de contribuables américains estiment que le régime fiscal est de moins en moins juste et qu'il est de plus en plus favorable aux mieux nantis aux dépens des petits salariés. Une telle conclusion devrait préoccuper vivement nos dirigeants parce que si rien n'est fait pour contrer cette perception, cette dernière pourrait éventuellement mener à la désintégration de notre régime fiscal actuel.

## L'équité ne s'arrête pas au régime fiscal

S'il est vrai qu'un régime fiscal équitable constitue un bon point de départ, il est faux de prétendre que cela suffit en soi à garantir que tous les contribuables paieront leurs impôts. De nombreux sondages et plusieurs études expérimentales ont permis de conclure que le respect des lois fiscales dépend dans une large mesure du sentiment qu'ont les contribuables d'en obtenir suffisamment pour leur argent.

Un des facteurs les plus importants influant sur le respect des lois fiscales est l'impression d'équité qui émane du régime fiscal. Il est ici important d'insister sur la notion d'impression. En effet, il est tout à fait possible qu'un régime fiscal soit juste et équitable en regard d'une norme objective et qu'il soit pourtant perçu comme injuste pour une raison quelconque. Ainsi, le fait d'accorder une déduction au titre de frais de représentation raisonnables peut sembler objectivement juste. Cependant, certaines personnes estimeront que cette déduction est tout simplement une manière pour les gens d'affaires prospères de régaler leurs amis aux frais des contribuables et ces personnes auront moins de scrupules à tricher lorsque l'occasion s'en présentera. À l'inverse, il est parfois important de reconnaître que même si une disposition particulière ne génère pas de recettes fiscales exorbitantes en soi, sa simple existence

## De l'équité du régime fiscal

Les dépenses gouvernementales non justifiées, la mauvaise gestion, l'imposition d'un fardeau fiscal exagéré, un régime fiscal trop complexe, les échappatoires et les subventions sont autant de facteurs qui minent le contrat social. Si les gouvernements ne respectent pas leurs obligations, les citoyens exprimeront leur insatisfaction. Il suffit de songer à la révolution américaine pour constater à quelles extrêmes peut mener une situation de ce genre. Par conséquent, les gouvernements doivent faire preuve de vigilance s'ils désirent maintenir la viabilité du contrat social. L'objet du présent article n'est pas de se demander si notre contrat social est en voie d'être rompu même si, comme d'autres, nous avons observé une tendance grandissante chez les Canadiens à critiquer ouvertement le gouvernement et à envisager la possibilité d'une révolte fiscale. Notre propos consiste plutôt à souligner le fait qu'un contrat social sain et viable constitue la base indispensable sans laquelle il devient impossible de percevoir efficacement les recettes fiscales nécessaires au financement des dépenses gouvernementales.

**L'intégrité du système repose, sur  
l'honnêteté et la bonne foi des  
contribuables — partie  
intégrante du contrat social  
entre le gouvernement et ses  
citoyens.**

L'intégrité du système repose, dans une large mesure, sur l'honnêteté et la bonne foi des contribuables — partie intégrante du contrat social entre le gouvernement et ses citoyens. Comme pour tout contrat, les deux parties au contrat social ont des obligations. On attend des citoyens qu'ils respectent les lois du pays, y compris les lois fiscales. À notre avis, cette obligation exige du citoyen qu'il se conforme à l'esprit et à l'intention des lois aussi bien qu'à « la lettre ». En contrepartie, les Canadiens sont en droit de s'attendre que le pouvoir qu'ils accordent librement à leurs dirigeants soit utilisé uniquement dans l'intérêt public. Ils sont également en droit de s'attendre que les gouvernements offrent des services valables et que la valeur de ces services soit

apparente.

Le Canada a choisi un système d'autocotisation de l'impôt sur le revenu s'appuyant sur une observation volontaire des lois fiscales. Ainsi, on attend des Canadiens qu'ils comprennent les lois fiscales et s'y conforment. Les contribuables, ou leurs conseillers fiscaux, remplissent donc leur propre déclaration de revenus plutôt que les percepteurs d'impôt travaillant pour le gouvernement. Le rôle principal joué par les percepteurs d'impôt consiste à aider les contribuables à comprendre comment ils peuvent respecter leurs obligations fiscales. Ce système est appuyé par des stratégies d'exécution qui visent à favoriser l'observation de la loi et à pénaliser les contribuables qui refusent de s'y conformer.

En règle générale, les gouvernements disposent uniquement de deux méthodes à long terme pour financer leurs activités : la perception de frais d'utilisation auprès des bénéficiaires de services et l'imposition de taxes et d'impôts à tous les citoyens placés sous leur juridiction. À court terme, il est possible d'emprunter pour financer les services, mais la capacité d'emprunter étant directement tributaire de la capacité de lever des impôts, cette solution n'est pas viable à long terme. Lorsque l'imposition de frais d'utilisation est impossible ou illogique, (par exemple, pour les services de police et les prestations d'aide sociale) les gouvernements n'ont guère d'autre choix que de percevoir des taxes et des impôts.

On entend souvent qu'il n'existe aucune bonne manière d'augmenter les recettes fiscales, mais que certaines méthodes sont moins pires que d'autres. Fondamentalement, les gens n'aiment pas payer d'impôts. Paradoxalement, la plupart des gens comprennent que pour offrir des services, leur gouvernement doit pouvoir compter sur des sources de financement.

## L'équité et le contrat social



# Le financement des gouvernements : de l'équité, de l'éthique et de l'exécution des lois fiscales

par D. Larry Meyers et Jamie Hood

## Introduction

Supposons un instant qu'à votre retour d'un séjour dans les Antilles, vous vous arrêtez dans une boutique hors taxes et décidez d'acheter et de rapporter au Canada, conformément à la limite légale, deux bouteilles d'alcool. Cependant, le prix de ces bouteilles est si avantageux que vous êtes tenté d'en acheter plusieurs et de les introduire au pays sans les déclarer. En bon citoyen, vous comprenez qu'il est nécessaire de respecter les lois, y compris les lois fiscales, parce que les taxes perçues permettent au gouvernement de payer les services dont vous et vos concitoyens bénéficiez. Par ailleurs, vous avez peine à vous souvenir de la dernière fois où le gouvernement a fait quelque chose pour vous et vous entendez partout que les gouvernements ne font que gaspiller l'argent des contribuables.

À ce moment, vous songez sans doute à la lourdeur du fardeau fiscal au Canada et à l'injustice de cette situation. Vous tentez également de vous convaincre que la plupart des gens deviennent à un moment ou l'autre « contrebandier d'un jour » et qu'il est donc juste pour vous de procéder ainsi. En outre, l'évasion fiscale ne constitue pas réellement votre sens moral. Vous ne glissez pas les deux bouteilles sous votre manteau pour sortir de la boutique sans payer, ce geste serait contraire à vos valeurs morales. Cependant, vous estimez que le fait de les introduire au Canada sans payer les taxes applicables est un geste différent. Finalement, vous évaluez le risque d'être pris. Ce serait réellement embarrassant si vous l'étiez et, à regret, vous décidez de vous en tenir aux deux bouteilles réglementaires. Lorsque vous arrivez à la frontière, l'agent des douanes se contente de vous demander votre nom et vous fait signe de passer. Bel exemple d'exécution de la loi! Vous auriez pu sans problème rapporter une caisse entière sans payer les taxes...

Cet exemple simple illustre bien le thème du présent article. De nos jours, les gouvernements s'efforcent de trouver un équilibre entre les attentes des citoyens en matière de programmes et de services et leur réticence sans cesse croissante à payer davantage d'impôts.

De nos jours, les gouvernements s'efforcent de trouver un équilibre entre les attentes des citoyens en matière de programmes et de services et leur réticence sans cesse croissante à payer davantage d'impôts.

Le régime fiscal d'un État fait partie intégrante du contrat social entre les citoyens et les citoyens et, au Canada, ce contrat semble sur le point d'être rompu. Par conséquent, les citoyens sont de plus en plus nombreux à décider de cesser de payer une partie de leurs impôts tout en continuant d'utiliser l'ensemble des services gouvernementaux qui leur sont offerts. Afin de convaincre les citoyens de payer tous leurs impôts, il est essentiel que les rapports entre les citoyens et les gouvernements soient encadrés par un contrat social sain. Dans le domaine particulier de la fiscalité, on entend par là que le système doit être équitable pour tous. Si les gouvernements et les citoyens sont liés par un contrat social sain, la motivation sociale à payer des taxes s'en trouvera accrue. Finalement, il est aussi possible pour les gouvernements de mettre en œuvre des stratégies novatrices d'exécution des lois fiscales de nature à favoriser le respect de la loi et à dissuader les éventuels fraudeurs. En notre qualité de vérificateurs, nous estimons que les stratégies d'exécution les plus efficaces se fondent nécessairement sur un contrat social sain appuyé par une motivation sociale à respecter les lois.



questions autochtones, la compétitivité, les technologies de l'information, le renouvellement de la fonction publique et la qualité de l'information que les ministères communiquent au Parlement — pour n'en nommer que quelques-uns.

Je crois que nous devons être extrêmement vigilants et travailler ensemble pour protéger et améliorer nos institutions nationales.

Mon Bureau continue de travailler fort au nom des contribuables canadiens pour veiller à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacité dans les affaires du gouvernement.

Et malgré toutes nos difficultés et tous les défis que nous avons à relever, je demeure résolument optimiste. Nous avons un nouveau Parlement et de nombreux députés qui sont enthousiastes quant aux possibilités d'améliorer la situation économique du pays.

Au cours des derniers mois, j'ai rencontré plus de la moitié des nouveaux ministres. J'ai été impressionné par leur ouverture aux idées nouvelles et par leur volonté de mettre fin au gaspillage et aux abus. J'ai été également impressionné par leur compréhension des dossiers importants.

Nous sommes à une étape critique de l'histoire de notre pays. Le moment est également venu — tant pour les politiciens que pour les bureaucrates — de rationaliser, d'apporter des changements, d'innover et d'accroître la transparence de leurs actions.

**Le moment est venu — tant pour les politiciens que pour les bureaucrates — de rationaliser, d'apporter des changements, d'innover et d'accroître la transparence de leurs actions.**

Mon personnel et moi-même sommes disposés à travailler en étroite collaboration avec les politiciens et les bureaucrates ainsi qu'avec les comités parlementaires — avec tous ceux qui s'efforcent d'améliorer l'administration fédérale au Canada.

Comme nous l'affirmons dans l'énoncé de vision de notre Bureau : « Nous sommes engagés à promouvoir, dans l'exécution du mandat que nous a confié le Parlement, une administration gouvernementale responsable, honnête et productive et, de ce fait, à produire des résultats positifs pour tous les Canadiens. » — et nous le voulons vraiment. ♦

## Récapitulation

Permettez-moi de résumer mes pensées sur l'obligation de rendre compte. Comme nous l'avons vu, il s'agit d'une notion complexe. Toute discussion de cette notion peut sembler bureaucratique ou théorique — ce qui est malheureux parce que c'est une question très importante. Chacun des cinq éléments en cause doit être amélioré et renforcé dans le secteur public. C'est seulement lorsque nous aurons trouvé des solutions aux problèmes posés par l'obligation de rendre compte que cette notion cessera d'être fictive pour se rapprocher de la réalité.

Les difficultés liées à la définition des résultats et des retombées des programmes constituent un défi de taille, mais elles ne doivent pas nous décourager. Renforcer l'obligation de rendre compte est le prix à payer pour que le contribuable reprenne confiance dans nos institutions publiques et croie que les efforts déployés par le gouvernement fédéral sont dans le meilleur intérêt de tous les Canadiens.

**Renforcer l'obligation de rendre compte est le prix à payer pour que le contribuable reprenne confiance dans nos institutions publiques et croie que les efforts déployés par le gouvernement fédéral sont dans le meilleur intérêt de tous les Canadiens.**

## Conclusion

L'éthique et l'obligation de rendre compte ne sont que deux des questions qui me tiennent à cœur. Il existe beaucoup d'autres questions auxquelles mon personnel et moi consacrons notre temps et notre énergie.

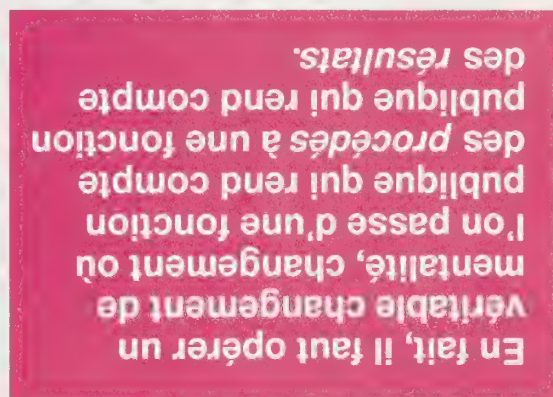
Nous poursuivons notre examen des questions liées aux déficits et à la dette et nous continuons d'étudier des projets de recommandations pour aider les députés et les Canadiens en général à comprendre les problèmes et à les résoudre. Nous continuons de vérifier les questions liées à la protection de l'environnement et au développement durable. Nous nous penchons également sur les grands dossiers suivants : la perception des recettes et l'économie souterraine, les

conception du contrôle. On considère souvent le contrôle comme une entrave à l'efficacité et à l'efficience. Toutefois, les contrôles de gestion, comme les vérifications et les rapports sont des outils qui peuvent aider le gestionnaire à atteindre ses objectifs. Les contrôles doivent fournir un aperçu critique des améliorations qui pourraient être apportées aux programmes et aux activités du gouvernement.

## Le compte rendu des résultats

Le compte rendu des résultats constitue le quatrième élément du concept d'obligation de rendre compte. Être comptable signifie aussi rendre périodiquement des comptes en communiquant les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés. Là encore, la fonction publique doit s'améliorer.

En fait, il faut opérer un véritable changement de mentalité, changement où l'on passe d'une fonction publique qui rend compte des *procédés* à une fonction publique qui rend compte des *résultats*.



Dans notre rapport de 1992, notre étude de l'information destinée au Parlement montre que les ministres et les ministères fournissent au Parlement une information insuffisante et de piètre qualité. Souvent, les documents communiqués contiennent des listes de dépenses, des statistiques et des détails sur les activités. À notre avis (comme nous l'avons déclaré dans ce rapport), les rapports au Parlement doivent aussi inclure la vision et la mission du ministre, ses plans stratégiques et une évaluation des retombées de ses programmes.

Nous croyons que les documents fournis au Parlement par les ministères et les organismes doivent répondre à quatre questions :

1. Quelles sont la mission et les activités de l'entité?
2. Comment l'entité s'y prend-elle pour mener ses activités de façon à remplir sa mission?
3. Quels objectifs stratégiques l'entité s'est-elle fixés et quels plans a-t-elle établis pour gérer les

4. Dans quelle mesure les objectifs ont-ils été atteints et combien cela a-t-il coûté?

Les réponses à ces questions fourniront aux parlementaires l'information dont ils ont besoin pour juger de l'efficacité des politiques et des programmes.

Je tiens à souligner que je suis encouragé par les mesures prises à la suite de nos études sur l'évaluation de programme, dont les résultats ont été publiés dans notre rapport de 1993. Je me réjouis également de la promesse, contenue dans l'énoncé budgétaire de 1994, d'améliorer et de renforcer l'évaluation de programme et d'en communiquer les résultats au public.

## L'approbation des résultats

Le cinquième et dernier élément du concept d'obligation de rendre compte est l'approbation des résultats. Dans le secteur privé, le rapport annuel et les états financiers de l'entreprise sont approuvés par les actionnaires lors de leur assemblée annuelle. Il s'agit là d'une étape essentielle du processus redditionnel. De même, dans le secteur public, il ne suffit pas de rendre compte périodiquement des résultats. Il faut que les représentants des contribuables, c'est-à-dire les parlementaires, puissent périodiquement examiner, discuter et éventuellement approuver les résultats obtenus et les rapports sur ces résultats, formuler des observations sur les ressources allouées et sur la pertinence du programme et décider de mettre fin au programme ou de le poursuivre.

Cette étape est essentielle si l'on veut que les députés s'acquittent de leurs fonctions. Comment peut-on leur demander de prendre des décisions et de porter des jugements sur les politiques et les programmes gouvernementaux si on ne leur donne pas la possibilité de discuter des résultats ou de poser des questions à leur sujet? Comment les députés peuvent-ils discuter efficacement des programmes gouvernementaux avec leurs électeurs s'ils n'en connaissent ni n'en comprennent bien les résultats?

Certes, il est essentiel que les parlementaires puissent examiner les rapports et les évaluations des ministères et en discuter; encore faut-il qu'ils aient le temps de le faire. On s'entend généralement pour dire qu'il serait impossible de faire chaque année un tel examen pour chaque ministre. Mais je crois que des études cycliques approfondies — qui seraient effectuées par les comités permanents appropriés, disons tous les trois à cinq ans — contribueraient considérablement à renforcer l'obligation de rendre compte tant des ministres que des fonctionnaires et paverait la voie à des améliorations progressives des programmes gouvernementaux.



programmes. Depuis mon entrée en fonction à titre de vérificateur général, j'ai soulevé des questions au sujet de certains programmes gouvernementaux. Par exemple, dans mon rapport de 1993, j'ai posé les questions suivantes au sujet des programmes pour les aînés et des mesures fiscales connexes :

- Les programmes répondent-ils encore aux besoins recensés?
- Les mesures fiscales, comme les régimes d'épargne-retraite et les régimes de pension de l'État, sont-elles rentables et complémentaires?
- Les programmes permettent-ils d'accroître d'une manière appréciable et rentable la possibilité, pour les aînés, de vivre de façon convenable?

À mon avis, des questions semblables pourraient être soulevées à l'égard de la plupart des programmes gouvernementaux, et il se pourrait qu'on n'y trouve pas facilement réponse. Pourtant, la conjoncture économique difficile nous force à prendre des décisions pénibles, à savoir s'il faut maintenir ou modifier les programmes existants. Les réponses à ces questions pourraient sans doute nous aider considérablement à prendre de telles décisions.

Malheureusement, nos analyses révèlent que les évaluations de programme servent davantage à peaufiner les programmes actuels qu'à répondre aux questions difficiles qui se posent à leur sujet. Les évaluations des programmes qui font intervenir plus d'un ministre, comme l'immigration, le développement économique des autochtones et la protection de l'environnement, laissent à désirer. En fait, il n'y a pas moyen de les évaluer.

**Malheureusement, nos analyses révèlent que les évaluations de programme servent davantage à peaufiner les programmes actuels qu'à répondre aux questions difficiles qui se posent à leur sujet.**

Il est intéressant de constater qu'au Royaume-Uni, et d'une manière encore plus prononcée en Nouvelle-Zélande, on a déployé des efforts considérables afin de répartir les responsabilités des ministres et des fonctionnaires. Dans ces deux pays, les ministres sont plus spécifiquement responsables de l'élaboration des politiques et de la mesure de leurs retombées, tandis que les fonctionnaires sont responsables de la production efficiente des biens et

## L'habilitation

des services prédéterminés par ententes contractuelles. Des rapports de rendement sont publiés régulièrement. Les résultats obtenus sont comparés aux objectifs visés, et les écarts entre les deux sont expliqués. En Nouvelle-Zélande, les rapports de rendement (y compris les rapports de rendement financier) font l'objet d'une vérification par un homologue du vérificateur général du Canada. La distinction entre les responsabilités des ministres et celles des fonctionnaires non seulement clarifie le processus hiérarchique et l'obligation redditionnelle, mais elle facilite également la mesure des résultats.

J'ai dit plus tôt que l'habilitation était le troisième élément du concept d'obligation de rendre compte. Si l'on désire que les gestionnaires atteignent les résultats visés et qu'ils en rendent compte, ils doivent avoir les moyens, y compris le contrôle des ressources utilisées, de les atteindre.

C'est pourquoi, dans la plupart des fonctions publiques, on parle beaucoup de décentralisation, de délégation des pouvoirs et d'habilitation. C'est l'un des thèmes principaux de l'initiative amorcée en 1989 visant la réforme de la fonction publique du Canada, connue sous l'appellation Fonction publique 2000.

Notre expérience et nos études des fonctions publiques d'autres pays nous ont convaincus que plus on délègue de pouvoirs, plus il faut être clair et précis quant aux objectifs et aux résultats à atteindre et plus il est important de définir le cadre redditionnel.

À mon avis, la délégation de pouvoirs est vouée à l'échec si elle ne s'accompagne pas d'une définition claire du cadre redditionnel fondée sur les résultats attendus et sur l'obligation d'en rendre compte. Ces deux dimensions vont de pair, l'habilitation n'étant pas une abdication des pouvoirs.

L'habilitation exige aussi que l'on fournisse aux gestionnaires l'information, les ressources, la formation et le soutien dont ils ont besoin pour atteindre les résultats escomptés et pour dûment exercer les pouvoirs qui leur ont été délégués.

**Plus on délègue de pouvoirs, plus il faut être clair et précis quant aux objectifs et résultats à atteindre.**

L'habilitation ne signifie pas l'absence de contrôle. Nous croyons qu'il faut changer notre actuelle



Le gouvernement délègue de plus en plus à des tiers dans des domaines comme le développement international, les affaires indiennes et la formation de la main-d'œuvre, pour ne nommer que ceux-là. Je crains que le contrôle parlementaire et la responsabilité

## Pour que la délégation à des tiers fonctionne, elle doit nécessairement s'appuyer sur la définition la plus précise possible des responsabilités relatives des ministres, des fonctionnaires et des tiers.

Le même problème s'est posé pour l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et nous l'avons signalé dans notre rapport de 1993. L'Agence fait de plus en plus appel au secteur privé et à d'autres organisations (y compris d'autres administrations) pour réaliser ses projets. Ses activités sont tellement éparpillées et compliquées qu'elles diluent l'obligation de rendre compte. Dans de telles conditions, il n'est pas certain que l'Agence pourra assumer sa responsabilité première qui est de soulager la pauvreté grâce au développement durable.

● Dans nos rapports de 1991 et de 1992, nous avons signalé le conflit entre l'obligation redditionnelle du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et ses accords de financement avec les Premières nations, conflit qui remonte à une vingtaine d'années. En 1989-1990, comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de 1991, le Ministère a transféré 1,9 milliard de dollars aux bandes indiennes, mais il n'a pu fournir d'information sur l'utilisation des fonds. Aux termes de la délégation de pouvoirs aux bandes, la tendance se poursuit. Nous avons alors posé la question suivante : Qui est ultimement chargé de répondre aux besoins des autochtones en matière de santé, d'éducation et de logement, le Ministère ou les Premières nations? La question reste entière.

● Dans nos rapports de 1991 et de 1992, nous avons signalé le conflit entre l'obligation redditionnelle du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et ses accords de financement avec les Premières nations, conflit qui remonte à une vingtaine d'années. En 1989-1990, comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de 1991, le Ministère a transféré 1,9 milliard de dollars aux bandes indiennes, mais il n'a pu fournir d'information sur l'utilisation des fonds. Aux termes de la délégation de pouvoirs aux bandes, la tendance se poursuit. Nous avons alors posé la question suivante : Qui est ultimement chargé de répondre aux besoins des autochtones en matière de santé, d'éducation et de logement, le Ministère ou les Premières nations? La question reste entière.

● Dans nos rapports de 1991 et de 1992, nous avons signalé le conflit entre l'obligation redditionnelle du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et ses accords de financement avec les Premières nations, conflit qui remonte à une vingtaine d'années. En 1989-1990, comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de 1991, le Ministère a transféré 1,9 milliard de dollars aux bandes indiennes, mais il n'a pu fournir d'information sur l'utilisation des fonds. Aux termes de la délégation de pouvoirs aux bandes, la tendance se poursuit. Nous avons alors posé la question suivante : Qui est ultimement chargé de répondre aux besoins des autochtones en matière de santé, d'éducation et de logement, le Ministère ou les Premières nations? La question reste entière.

● Dans nos rapports de 1991 et de 1992, nous avons signalé le conflit entre l'obligation redditionnelle du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et ses accords de financement avec les Premières nations, conflit qui remonte à une vingtaine d'années. En 1989-1990, comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de 1991, le Ministère a transféré 1,9 milliard de dollars aux bandes indiennes, mais il n'a pu fournir d'information sur l'utilisation des fonds. Aux termes de la délégation de pouvoirs aux bandes, la tendance se poursuit. Nous avons alors posé la question suivante : Qui est ultimement chargé de répondre aux besoins des autochtones en matière de santé, d'éducation et de logement, le Ministère ou les Premières nations? La question reste entière.

## Les résultats et leur mesure (contrat de rendement)

ministérielle ne s'effritent si nous ne sommes pas vigilants. Pour que la délégation à des tiers fonctionne, elle doit nécessairement s'appuyer sur la définition la plus précise possible des responsabilités relatives des ministres, des fonctionnaires et des tiers. Sinon, il sera difficile de s'entendre sur les résultats que chaque partie doit obtenir et sur la façon dont chacune en rendra compte. À mon avis, cela n'a pas encore été fait de façon convenable.

Je m'intéresse énormément à la question des résultats et à la façon de les mesurer, c'est là le deuxième élément de l'obligation de rendre compte. En fait, le Bureau vient de créer une direction qui est chargée spécifiquement d'étudier cet aspect de l'obligation de rendre compte. Je crois qu'on peut dire d'emblée que la question des résultats est plus complexe dans le secteur public que dans le secteur privé, la question des résultats se résume à une question de profits et de pertes. Il suffit de voir les efforts déployés par le secteur privé en matière de qualité des produits et de service à la clientèle. Il suffit aussi de regarder ce que font les bons analystes financiers avant de recommander un placement aux investisseurs pour constater qu'il n'y a pas seulement les résultats du dernier trimestre qui comptent.

Dans le secteur public, les résultats se situent à deux niveaux. Au premier niveau, on trouve les résultats ou les extraits qu'il faut mesurer pour s'assurer de l'utilisation efficace des ressources.

Au deuxième niveau — celui-là plus vaste et plus complexe —, se trouvent les retombées des politiques et des programmes du gouvernement. Ce sont là les résultats qui intéressent plus particulièrement le gouvernement et les députés. Les coûts constituent un aspect important du rendement des programmes et des activités. Il est essentiel de connaître non seulement la nature, la qualité et la quantité des produits et services, mais aussi leurs coûts actuels et futurs.

Notre expérience montre que, malgré les progrès accomplis, le Parlement ne dispose pas toujours d'information sur les coûts des activités et des programmes.

Malheureusement, les ministères fédéraux semblent accorder plus d'importance aux résultats du premier niveau, à savoir les activités, qu'aux résultats du second niveau, à savoir les retombées de leurs

savoir que l'on ne doit pas camoufler des décisions politiques sous le couvert des principes d'impartialité et d'objectivité.

Dans les cas où l'on fait intervenir le jugement politique pour prendre une décision, je recommande que l'on fasse clairement comprendre dès le départ que c'est ce mécanisme qui jouera.

À mon avis, si le gouvernement explique et communique clairement les raisons d'une décision, le public lui fera davantage confiance, et le moral et l'éthique des fonctionnaires en seront améliorés. Autrement, la confiance des Canadiens dans la démocratie parlementaire continuera de s'éroder.

## L'obligation de rendre compte

Un autre élément capital du maintien de la confiance à l'égard du gouvernement et de son administration tient à l'obligation de rendre compte.

Quand je suis arrivé à Ottawa, j'ai été surpris de voir que les fonctionnaires parlaient beaucoup du concept d'obligation de rendre compte alors que dans le secteur privé, on n'en parlait que rarement même si on le respectait assez naturellement. Il m'a semblé que le concept avait une signification différente selon les personnes et que la véritable obligation de rendre compte dans le secteur public est un idéal utopique.

Trois ans plus tard, je n'ai pas changé d'avis. Je suis convaincu que le concept d'obligation de rendre compte englobe plusieurs éléments différents, mais tous aussi importants les uns que les autres, et qui sont interreliés.

● D'abord, la délégation : une partie, le délégant, confère une responsabilité à une autre partie, le délégataire.

● Ensuite, le délégant et le délégataire s'entendent sur les résultats précis à atteindre et sur la façon dont ils seront mesurés; on pourrait dire qu'il s'agit d'un contrat de rendement.

● Le délégant confie au délégataire l'autorité qui lui permettra de s'acquitter des responsabilités confiées et d'atteindre les résultats visés : il s'agit de l'habilitation.

● Le délégataire rend périodiquement compte des résultats atteints et démontre qu'il assume d'une manière appropriée les responsabilités confiées : il s'agit du compte rendu des résultats.

● Enfin, une fois qu'il a acquis la certitude, grâce à une évaluation objective et indépendante, que les résultats présentés sont fidèles, le délégant approuve ou sanctionne les résultats.

Si tous ces éléments sont réunis (et j'insiste sur tous), on peut alors véritablement parler d'obligation de rendre compte. C'est cet ensemble de conditions et de processus qui définit le cadre redditionnel.

L'obligation de rendre compte implique aussi une démarche précise et très rigoureuse. L'habilitation ne se fait pas au hasard. Le délégant doit confier au délégataire les pouvoirs, les ressources et les contrôles dont il a besoin pour atteindre les résultats sur lesquels ils se sont entendus. Sans ces outils, le délégataire ne peut être tenu comptable. De même, le délégataire doit démontrer que les ressources et les pouvoirs ont été dûment utilisés et rendre compte des résultats.

**Le délégant doit confier au délégataire les pouvoirs, les ressources et les contrôles dont il a besoin pour atteindre les résultats sur lesquels ils se sont entendus. Sans ces outils, le délégataire ne peut être tenu comptable.**

## Le processus de délégation

Le concept d'obligation de rendre compte émane du processus de délégation. Dans notre système politique, le Parlement est souverain. Il délègue des responsabilités aux ministres et approuve les crédits qu'ils peuvent utiliser. En contrepartie, les ministres doivent rendre compte au Parlement de leurs actions et de celles de leurs fonctionnaires, en vertu du principe de la responsabilité ministérielle. Le contrôle parlementaire et la responsabilité ministérielle sont deux principes fondamentaux de notre système politique.

Toutefois, les lois votées par le Parlement ne précisent habituellement pas les objectifs à atteindre. Les ministres et les fonctionnaires doivent donc les clarifier et en informer le Parlement.

Bon nombre d'exemples montrent que les responsabilités ne sont pas toujours faciles à définir.

● Dans le domaine de l'environnement, nous avions signalé, en 1990, que 24 ministères fédéraux avaient des responsabilités liées à plus de 50 lois et que le ministère de l'Environnement avait, à lui seul, des responsabilités qui lui étaient attribuées en vertu de 36 lois. De plus, la nature et l'étendue des responsabilités environnementales confiées



plus en plus minutieusement les marchés ou les fonds qui sont octroyés à des régions particulières pour des « raisons politiques ».

**Certaines pratiques que l'on considèrerait déjà comme une conséquence normale d'une élection — par exemple, récompenser ses partisans en leur offrant des postes au gouvernement — sont de moins en moins acceptées par les Canadiens.**

Pourquoi de tels changements se sont-ils produits et quelles en sont les implications? Parce qu'ils représentent en partie l'application, à presque tous les aspects du gouvernement, de principes fondamentaux de la démocratie — p. ex., le partage des fonds selon les autorités législatives, l'évaluation objective des dépenses publiques proposées et la prise de décisions.

À l'origine, ces principes visaient à éliminer les restrictions non liées au processus décisionnel chez les dirigeants, qu'ils soient élus ou non, et ils servent toujours, avec plus ou moins de succès, à définir et contrôler l'exercice des pouvoirs discrétionnaires par ces mêmes personnes.

Au début du siècle, l'adoption de ces principes par le gouvernement canadien a mené à la création d'une commission chargée de surveiller la nomination des titulaires de postes dans la fonction publique. On voulait ainsi éliminer le népotisme et le favoritisme et faire en sorte que seules des personnes compétentes soient nommées.

Ces principes se sont élargis encore et s'appliquent maintenant aussi aux marchés publics ainsi qu'aux programmes de développement et de retombées économiques. Les administrations ont établi des règlements en matière de marchés et des règles en matière d'appels d'offres qui exigent l'obtention de soumissions et l'adjudication de marchés selon les critères du coût et de l'efficacité plutôt qu'en raison d'influences partisans. De même, on a établi des critères d'admissibilité pour l'évaluation des projets de financement. Récemment, les mêmes principes ont été appliqués à des secteurs qui étaient autrefois considérés comme les bastions du favoritisme, à savoir les contrats de publicité. On envisage aussi de les appliquer à d'autres secteurs comme les nominations au sein d'organismes quasi judiciaires.

Les mesures prises pour que les principes d'impartialité, d'objectivité et de primauté du droit s'appliquent également aux marchés publics et au financement de projets ont connu un succès mitigé. Les administrations étaient peu disposées à perdre le contrôle sur la distribution de ces fonds. Comme il fallait s'y attendre, elles ont fait l'objet de critiques lorsqu'elles ont réparti les fonds en s'appuyant sur des critères « politiques » plutôt qu'en respectant les modalités impartiales ou les autorisations législatives. Malheureusement, les administrations tentent parfois de manipuler l'annonce de telles décisions politiques pour donner l'impression qu'elles ont agi de façon impartiale et objective. La plupart de ces tentatives ont échoué.

Tenter d'occulter des décisions politiques peut avoir de graves répercussions sur le moral et l'éthique des fonctionnaires — étant donné qu'on leur demande, ou qu'ils ont l'impression qu'on leur demande, de contourner les règles et de fausser les analyses pour protéger le ministre. Les fonctionnaires qui nourrissent des scrupules à l'égard de telles actions sentent que s'ils ne coopèrent pas, leur carrière en souffrira et que leurs supérieurs trouveront simplement quelque un d'autre pour exécuter leur volonté.

Existe-t-il une solution au conflit apparent entre le jugement politique et les principes d'impartialité, d'objectivité et de légalité? Pour commencer, les administrations doivent se rendre compte qu'elles ne peuvent agir qu'en conformité avec les pouvoirs législatifs que le Parlement leur a octroyés. Dans mes rapports annuels au Parlement, il m'arrive parfois de devoir signaler des cas où les administrations n'ont pas agi en conformité avec les pouvoirs législatifs — des situations où l'on a interprété des lois et des règlements au-delà de ce qu'une personne raisonnable pourrait considérer comme acceptable. Si les principes fondamentaux ne sont pas respectés, on s'imagine alors difficilement comment une norme éthique pourrait être appliquée dans des secteurs où les pouvoirs discrétionnaires sont plus nombreux.

En règle générale, les décisions gouvernementales en matière de dépenses devraient être impartiales et objectives. Les Canadiens sont en droit de s'attendre que les meilleurs projets et propositions seront financés. Il ne faut toutefois pas imaginer que disparaîtra, et je ne crois pas que cela soit désirable, toute trace de jugement politique dans chaque décision en matière de dépenses. Les gouvernements sont élus pour mettre en oeuvre des politiques, et cela suppose parfois que les projets les plus rentables ne sont pas retenus. À mon avis, les Canadiens sont assez mûrs politiquement pour comprendre cette réalité et pour



s'attendre que le pouvoir conféré sera utilisé uniquement dans l'intérêt public.

Même si les administrations canadiennes se comparent avantageusement aux autres pour ce qui est de l'intégrité, des sondages récents révèlent que les Canadiens ne croient pas que les administrations agissent dans l'intérêt public.

## Des sondages récents révèlent que les Canadiens ne croient pas que les administrations agissent dans l'intérêt public.

Que leur opinion soit fondée sur des faits ou sur des perceptions, il n'en demeure pas moins qu'elle est très troublante. Si les Canadiens, dans une proportion élevée, doutent que les administrations agissent pour le mieux, ces dernières constateront que leurs actions sont de moins en moins légitimes et efficaces.

On s'entend généralement pour dire que c'est l'exemple donné par les chefs de file d'une organisation qui exerce l'influence la plus marquante sur l'éthique des employés. Ainsi, même avec les meilleurs codes de déontologie et les meilleures lignes directrices en matière de conflits d'intérêts, il serait très difficile, voire impossible, de protéger les Canadiens contre un gouvernement qui serait foncièrement malhonnête. C'est pourquoi toute mesure visant à améliorer l'éthique au gouvernement doit inclure tant les dirigeants politiques que les fonctionnaires.

En fait, comme Michael Starr et Mitchell Sharp l'ont

indiqué dans leur rapport de 1984, *L'éthique dans le secteur public*, « le Premier ministre détient une large part de responsabilité en ce qui concerne les questions d'éthique dans le secteur public... C'est le Premier ministre qui donne le ton à l'ensemble du gouvernement tout entier ».

## Que vaut un énoncé de principes si les dirigeants ne sont pas prêts à appuyer ni à agir en accord avec celui-ci?

Les dirigeants politiques, spécialement les ministres du Cabinet, doivent reconnaître que leur comportement influe énormément sur la tenue du gouvernement. Que

vaut un énoncé de principes si les dirigeants ne sont pas prêts à l'appuyer ni à agir en accord avec celui-ci? Pour parler franchement, la perte de confiance dans les institutions politiques est, en grande partie, attribuable aux incohérences réelles et perçues des politiciens dans le passé.

Les dirigeants politiques doivent régler les problèmes liés aux actions passées. Les enjeux sont considérables. C'est pourquoi, je me réjouis de l'importance que le gouvernement actuel accorde à l'intégrité et de la nomination récente d'un conseiller en éthique.

Mais où faut-il commencer? Le principe selon lequel la fonction publique est au service du public implique que les députés, les ministres et les fonctionnaires ne doivent rien commettre d'illégal.

Malheureusement, il y en aura toujours qui adopteront des comportements illégaux. Pour régler leur cas, il faut faire en sorte que le système judiciaire et le *Code criminel* aient suffisamment de dents.

Les examens récents de la Commission de la réforme du droit et du Comité spécial mixte de la Chambre et du Sénat sur les conflits d'intérêts (1992) ont cherché à déterminer si le *Code criminel* s'applique clairement aux députés et aux ministres. Je crois que la question demande clarification.

Faut-il aussi de meilleures lignes directrices en matière de conflits d'intérêts?

Les principes fondamentaux qui sous-tendent les lignes directrices actuelles en matière de conflit d'intérêts au gouvernement fédéral semblent assez clairs et obligent les ministres et les hauts fonctionnaires à s'acquitter de leurs fonctions d'une manière qui maintienne et renforce la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement.

Si les lignes directrices sont claires, alors pourquoi leur application n'a-t-elle pas été à la hauteur de nos attentes?

À mon avis, c'est en partie parce que l'application des lignes directrices s'est embourbée dans le légalisme, les règles et la procédure. Malheureusement, c'est le sort qui attend tout ensemble de lignes directrices et le problème ne peut être réglé que si les dirigeants respectent une norme d'éthique claire et positive.

Ironiquement, c'est aussi en partie parce que les Canadiens ont une conception plus étroite du comportement immoral ou, à tout le moins, douteux. Certaines pratiques que l'on considérerait déjà comme une conséquence normale d'une élection — par exemple, récompenser ses partisans en leur offrant des postes au gouvernement — sont de moins en moins acceptées par les Canadiens. De même, on examine de

# Réflexions sur l'éthique et l'obligation de rendre compte

*Les pages qui suivent renferment les notes d'un discours intitulé « Réflexions sur l'éthique et l'obligation de rendre compte », discours qu'a prononcé L. Denis Desautels, vérificateur général du Canada, à l'Université Athabasca, à Calgary (Alberta), le 5 juillet 1994.*

Mon discours s'intitule « Réflexions sur l'éthique et l'obligation de rendre compte ». Ce sont là deux questions essentielles qui m'intéressent tout spécialement.

Depuis trois ans, soit depuis le début de mon mandat comme vérificateur général du Canada, l'éthique et l'obligation de rendre compte ont pris une nouvelle signification et une nouvelle importance pour moi. Je crois que ce sont des questions de fond sur lesquelles tous les Canadiens devraient réfléchir. Nul doute qu'au cours des dernières années, leur importance a crû à tous les paliers de gouvernement. En outre, je crois qu'elles intéressent également les entreprises et les industries.

## L'éthique au gouvernement

Tout au long de l'histoire, l'éthique a suscité maints commentaires et hypothèses.

« La quête de la richesse obscurcit le sentiment du bien et du mal », fit remarquer Aristotène en 390 avant J.-C. Et en l'an 1 avant notre ère, Ovide formula cette réflexion : « Avec les pots-de-vin, croyez-moi, on achèterait et les dieux et les hommes ».

Abraham Lincoln, quant à lui, déclara en 1856 : « Les principes moraux constituent un lien bien moins contraignant que l'intérêt financier ». Et, en 1946, Gandhi s'exprimait ainsi : « Bien qu'il soit difficile de mener un commerce de façon tout à fait honnête, cela n'est pas impossible ».

De nos jours, l'éthique demeure un sujet d'actualité, et l'éthique au sein des administrations publiques fait l'objet d'une surveillance de plus en plus étroite. Dans un discours que j'ai prononcé récemment devant le Cercle canadien d'Ottawa, j'ai parlé de la nécessité de maintenir et d'accroître l'éthique au gouvernement. J'ai aussi dit que j'avais l'intention de susciter une discussion approfondie de la question en vue de déterminer s'il existe de graves problèmes d'éthique et de faire en sorte que toute mesure corrective soit à la fois substantielle et durable.

Comme vous le savez, l'éthique au gouvernement est un sujet très vaste et très complexe. On pourrait parler de nombreux aspects de l'éthique : les codes de déontologie, les lignes directrices sur les conflits d'intérêts, les programmes de formation, les conseillers en éthique.

À mon avis, le point de départ d'une discussion sur l'éthique au gouvernement doit reposer sur un énoncé de principes ou, comme le dirait Aristote, sur une philosophie. Vous trouverez peut-être un peu inhabituel que je fasse ressortir cette nécessité, étant donné que les comptables n'ont pas la réputation d'être des philosophes.

Néanmoins, je crois qu'il faut partir d'un énoncé de principes si l'on veut obtenir un consensus sur le problème et les solutions. Sans cela, il est facile d'adopter, voire de vanter les vertus du pragmatisme d'autre que de l'opportunisme.

Le principe que je propose comme point de départ est celui-ci : « La fonction publique est au service du public ». À mon avis, ce principe est au cœur de toute discussion sur l'éthique au gouvernement.

**« La fonction publique est au service du public ».  
Ce principe est au cœur  
de toute discussion sur  
l'éthique au gouvernement.**

C'est un principe fondé sur le fait que les Canadiens, en tant que citoyens libres, cèdent volontairement le pouvoir à leurs gouvernants. Les personnes qui le reçoivent n'y ont pas naturellement droit : elles n'ont pas été tenues de l'accepter et le pouvoir n'est pas leur dû. Par conséquent, les Canadiens ont le droit de





# Réflexions



Les projets de communication dans le monde de la vérification modifient considérablement non seulement le genre de travaux que nous effectuons, et les méthodes que nous appliquons, mais également la culture même de notre Bureau.

La communication — slogan des années 90 — est maintenant considérée comme étant beaucoup plus qu'une transmission mécanique de faits et d'opinions entre deux parties. C'est plutôt le souffle d'une organisation.

C'est doublement vrai dans notre organisation, qui s'efforce de communiquer aux parlementaires et au grand public une information vitale sur la règle de notre pays si vaste, à la diversité si riche. Notre travail de vérification comporte beaucoup plus que l'examen de systèmes, la collecte de données et l'analyse de méthodes. Notre travail est une voie de communication et d'interaction qui facilite la reddition des comptes et renforce la confiance entre le gouvernement et les Canadiens. Le thème de la communication est manifeste dans tout le présent numéro d'*Opinions*, à commencer par les notes de mon récent discours sur l'éthique et l'obligation de rendre compte dans lequel j'insiste sur l'importance de communiquer une information claire, opportune, exacte et pertinente.

La communication est de nouveau liée à l'éthique et à l'obligation de rendre compte dans l'article où Larry Meyers et Jamie Hood discutent des caractéristiques essentielles d'un régime fiscal qui repose sur l'honnêteté du contribuable et sur la confiance du public dans le gouvernement.

Un article d'Antonine Campbell présente les membres du Comité des comptes publics, nos « partenaires » dans les efforts déployés pour orienter le gouvernement vers une gestion des fonds publics plus transparente et plus responsable. Mes rapports avec ce Comité se sont intensifiés de façon spectaculaire au cours des dernières années, et les résultats sont très encourageants.

Échanger de l'information avec d'autres pays constitue une autre forme de communication explorée par les vérificateurs du BVG. Dans son article, Tom Beaver décrit les avantages des récents examens simultanés de l'information sur les contrôles des aliments importés aux États-Unis et au Canada et fait état de ce que rapporte un tel « travail d'équipe transfrontalier ».

Otto Brodtrick nous parle de son voyage à la Commission de contrôle des Philippines, soulignant à quel point la vision que les vérificateurs ont d'eux-mêmes et de la société dans laquelle ils évoluent influencent leur mode de communication avec leurs clients et l'incidence de leurs vérifications sur la société.

Une franche communication entre les vérificateurs et les organisations clientes, que l'on obtient grâce à des séances d'information régulières, constitue un excellent moyen d'établir une relation de travail productive et empreinte de collaboration. L'article de Michael Ryan montre comment les séances de compte rendu avec les clients ont amélioré le processus de rédaction continue des rapports de vérification tant en Australie qu'au Canada.

Dans le compte rendu de son exposé à une conférence internationale sur la gestion financière qui s'est tenue à Washington, Vinod Sahgal souligne comment les Institutions supérieures de contrôle (ISC) des finances publiques peuvent servir de lien de communication entre la communauté de l'aide internationale et les pays en développement pour assurer la transparence de la règle et la durabilité des programmes financiers. L'article de John Zegers porte sur la séance d'information à huis clos à laquelle les médias ont été convoqués le jour du dépôt du Rapport de 1994. Il fait état de certaines des nouvelles méthodes que notre Bureau met à l'essai pour mieux communiquer aux médias et au public les principaux messages de nos travaux de vérification.

Nous espérons que les articles du présent numéro inciteront nos lecteurs de partout dans le monde à ouvrir de nouvelles voies de communication dans l'arène de la vérification et ce, pour renforcer la reddition des comptes et accroître la transparence. Malheureusement, en raison de compressions budgétaires, le présent numéro est le dernier numéro d'*Opinions*. Toutefois, des véhicules électroniques, comme *Internet*, pourraient constituer pour nous un autre moyen de continuer à échanger sur des questions de vérification. Nous trouvons important de partager des idées avec nos partenaires internationaux, et nous sommes ouverts aux commentaires et aux suggestions de nos lecteurs du Canada et d'ailleurs. ♦

*Kevin O'Leary*

L. Denis Desautels, FCA



# Table des matières

|    |  |
|----|--|
| 1  | <b>Réflexions</b><br>Le vérificateur général passe en revue les questions abordées dans le présent numéro.   |
| 2  | <b>Réflexions sur l'éthique et l'obligation de rendre compte</b><br>Notes pour un discours prononcé par L. Denis Desautels, FCA, vérificateur général du Canada, le 5 juillet 1994, à l'Université Athabasca, de Calgary (Alberta).  |
| 10 | <b>Le financement des gouvernements : de l'équité, de l'éthique et de l'exécution des lois fiscales</b><br>Le sous-vérificateur général Larry Meyers et le directeur Jamie Hood, de l'équipe chargée de vérifier les questions fiscales, analysent des attitudes fréquentes à l'égard du fisc et proposent des moyens de susciter chez les contribuables un plus grand respect de la loi.  |
| 17 | <b>Le nouveau Comité des comptes publics</b><br>Antonine Campbell, directeur, Liaison avec le Parlement, présente les membres du Comité permanent des comptes publics.   |
| 23 | <b>Le travail en équipe avec un bureau outre-frontière</b><br><b>rapporte gros</b><br>Le directeur Tom Beaver, de l'équipe chargée de la vérification du ministère du Solliciteur général, décrit les récents examens simultanés de l'information reliée aux contrôles des aliments importés au Canada et aux États-Unis ainsi que les avantages d'échanger constatations et méthodes de vérification avec d'autres pays.  |
| 25 | <b>Visions que les bureaux de vérification ont d'eux-mêmes</b><br>Après plusieurs journées d'ateliers à la Commission de contrôle des Philippines, à Manille, le directeur principal associé Otto Brodtrick entrevoit de nouvelles perspectives pour les institutions chargées de vérifier le secteur public et ce, grâce à une nouvelle conception du rôle des vérificateurs, des bureaux de vérification et de leurs gouvernements.  |
| 31 | <b>Du nouveau sur la méthode de rédaction continue :<br/>Rentabilisation optimale de la vérification grâce aux<br/>comptes rendus aux clients</b><br>Le directeur Michael Ryan, des Opérations de vérification, décrit l'approche utilisée pour les comptes rendus aux clients et la valeur ajoutée qu'ils offrent dans le processus de rédaction continue.  |
| 35 | <b>Le renforcement des institutions de vérification<br/>législatives : un instrument favorable à une bonne régie</b><br>Le directeur principal Vinod Sahgal, chargé de la vérification des affaires étrangères, a prononcé un discours sur le rapport entre le développement, la régie et la vérification lors de la IX <sup>ème</sup> Conférence annuelle de gestion financière, à Washington (D.C.), le 22 septembre 1994. Le discours, préparé en collaboration avec Larry Meyers, sous-vérificateur général, et Ernest Glaude, gestionnaire en vérification, décrit comment le renforcement de la vérification peut améliorer la régie et la reddition des comptes dans les pays en développement. |
| 40 | <b>La journée du dépôt du Rapport de 1994 et l'accueil<br/>des médias</b><br>John Zeegers, directeur principal, Affaires publiques, relate le huis clos à l'intention de la presse, qui s'est déroulé peu avant le dépôt du Rapport annuel du vérificateur général de 1994, et décrit de nouveaux moyens de communiquer notre message.   |
| 42 | <b>Discours et présentations</b><br>Une liste des discours et des présentations qu'ont données le vérificateur général et ses représentants.   |

|  |  |
|--|--|
| <b>Opinions</b>  | Vérificateur général adjoint<br>Michael McLoughlin |
| Rédactrice en chef<br>Hilalini Wilson  |  |
| Rédactrices adjointes<br>Linda Kirk<br>Christine La Salle  |  |
| Conception graphique<br>Sophie Dubé  |  |
| Coordonnatrice de la production<br>Diane Spratt  |  |
| Adjointe à la production<br>Lynda Sayer  |  |
| Traduction<br>Thérèse Dion-Renaud<br>Louise Gagnon<br>Christine La Salle<br>Michelle Thiney  |  |
| Conseillers à la rédaction<br>Constance de Champlain<br>Gerry Desormeaux<br>Michael McLoughlin   |  |
| Imprimeur<br>M.O.M. Printing   |  |
| <b>Opinions est publiée par<br/>la Direction des rapports et des<br/>communications. Veuillez<br/>adresser votre correspondance<br/>et les changements à la liste de<br/>diffusion à :</b> |  |
| <b>Opinions, arrêt 11-18A</b><br>Bureau du vérificateur général<br>du Canada<br>240, rue Sparks, tour Ouest<br>Ottawa, (Ontario)<br>K1A 0G6  |  |
| ISSN 0822-1014 Vol. 13 No 1  |  |

# Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada  
Vol. 13 N° 1 1995



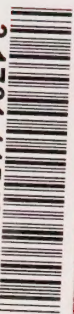












3 1761 11549697 8